أصول الإدارة العامة

الدكتور

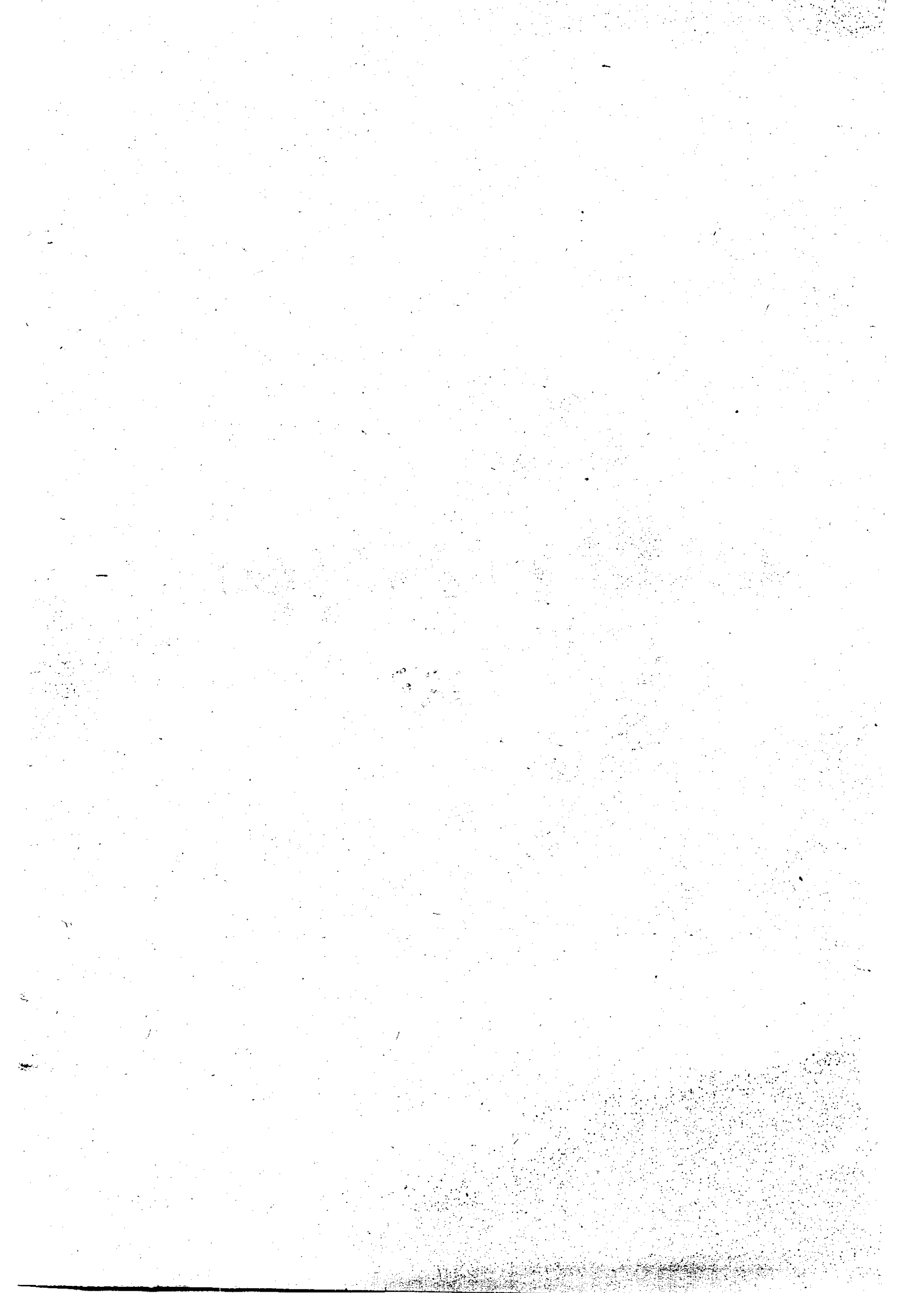
أحمد أنور رسلان

دار النهضة العربية

الدكتور انور احمد رسلان
وكيل كلية الحقوق جامعة القاهرة
المحامى بالنقض والإدارية العليا

أصول الادارة العامة

الناشر
دار النهضة العربية
١٩٩٥



بسم الله الرحمن الرحيم

"وما توفيقي إلا بالله وإليه أنيب"

صدق الله العظيم

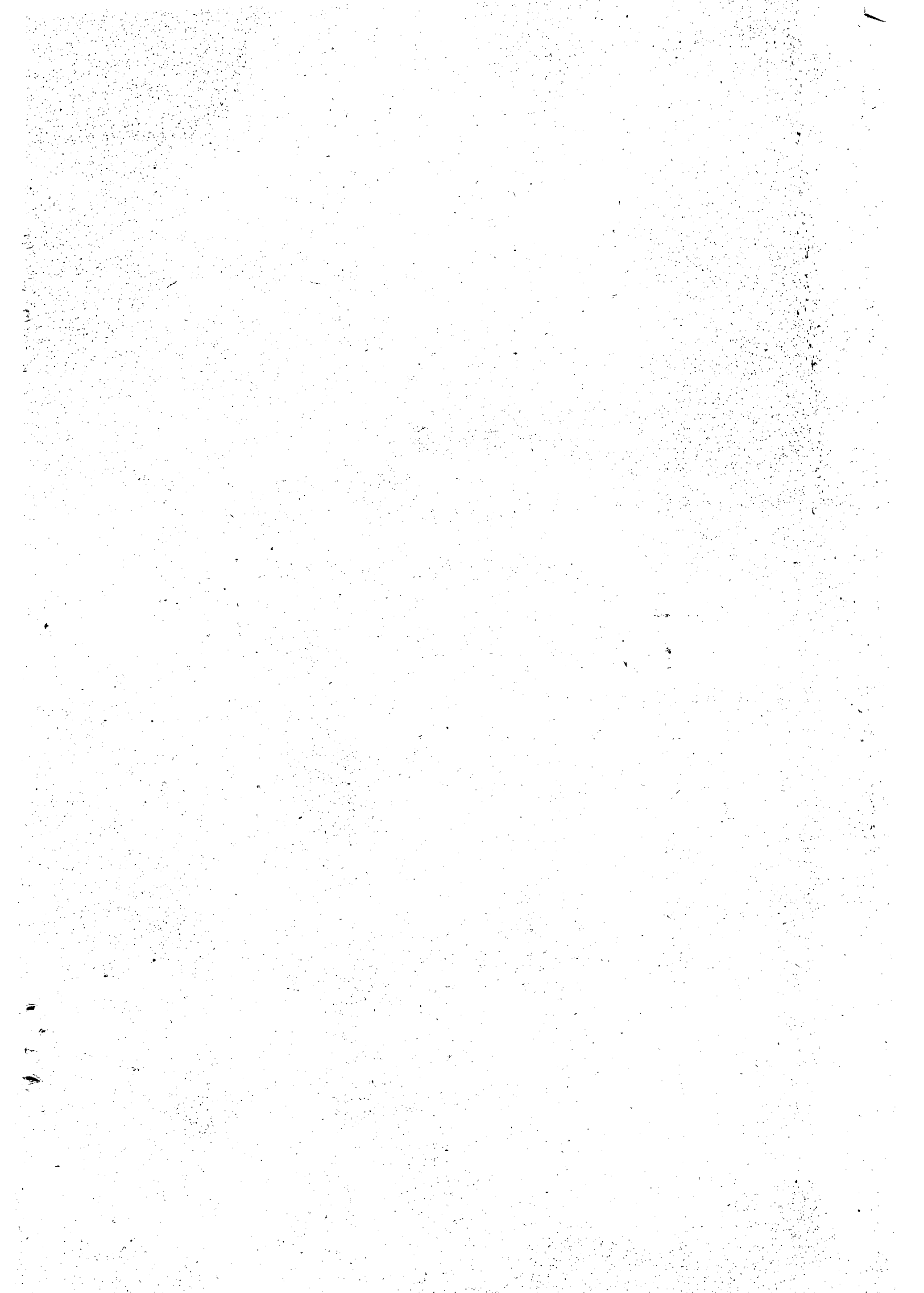
اهداء

الى روح والدى

اعترافا واعتزازا وتقديرا...

"وقل رب ارحمهما كما ربيانى صغيرا"

صدق الله العظيم



بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

تأخذ الدول المعاصرة بمذهب التدخل بديلاً عن المذهب الفردى الحر ، فأصبحت السلطة أداة تحرير المجتمع . وتغيرت النظرة الى وظيفة الدولة : فلم تعد «الدولة الحارسة» التى تقتصر وظيفتها على الأمن والدفاع والقضاء قادرة على ضمان حقوق المواطنين ، بل أصبح ضرورياً تدخل الدولة فى كافة الميادين ، الأمر الذى ترتب عليه تزايد وتنوع وظائف الدولة المعاصرة .

لذلك برز دور الادارة العامة بوصفها أداة الدولة للقيام بوظائفها المتعددة فى مختلف الميادين .

وقد ازدادت أهمية الادارة العامة فى العصر الحديث ، فاهتمت بها كافة الدول على اختلاف نظمها وتعدد فلسفاتها ، وذلك بوصفها أداة الدولة لتنفيذ السياسة العامة وتحقيق أهدافها .

وتبرز الأهمية المتزايدة للادارة العامة فى الدول النامية ، اذ تبدو الحاجة ماسة للاستفادة من دراسات الادارة العامة بغرض قيام الجهاز الادارى بدوره الهام لتحقيق التطور ، والعمل على سرعة انتقال مجتمعات هذه الدول من حالة التخلف الى حالة النمو والتقدم .

وفى مصر ، تكتسب دراسة الادارة العامة أهمية خاصة ، حيث عمت الشكوى من بطء الجهاز الادارى وتعقيداته وبيروقراطيته ، وأجمع الرأى على الحاجة الملحة لاصلاح الجهاز الادارى وتطويره ، ليكون الأداة الفعالة لتحقيق أهداف المجتمع .

لقد سبق لى شرف الكتابة عن الادارة العامة ، فأخرجت كتاب الادارة العامة سنة ١٩٧٣ ، ويسعدنى الكتابة عن " أصول الادارة العامة " بعد تجربة حوالى ربع قرن . باحثاً فى مجالات القانون العام المختلفة ، ومطبقاً لما تعلمتة فى مجال المحاماة والاستشارات القانونية ، مما أضاف للبحث الماثل فهماً أوسع ونظرة أشمل واقتراباً أكثر من التطبيق ومشاكله العملية وإذا كان القانون الادارى يهتم بدراسة الاطارالقانونى للنشاط الادارى ، فان الادارة العامة تهتم بدراسة الاطار الفنى للنشاط الادارى ، وكلاهما ضرورى لالقاء الضوء على النشاط الادارى من جانبيه القانونى والفنى . ومن ثم تغدو دراسة الادارة العامة مكملة لدراسة القانون الادارى ، حيث يساهما معاً فى الالمام بجانبى النشاط الادارى .

ويختص علم الادارة العامة بتحليل العملية الادارية فى مراحلها المختلفة . والتى تتمثل فى : التخطيط ، التنظيم ، القيادة ، التنسيق والاتصال ، والرقابة وهو مايطلق علية مسمى " وظائف الادارة "

وظائف الادارة :

- اهتم كتاب الادارة العامة بتحليل "عملية الادارة-Process of ma-nagment وبيان الوظائف المختلفة لها . وقد تعددت الاتجاهات وثارت الخلافات بصدد تحديد هذه الوظائف ، وبيان المراحل المختلفة للعمل الادارى.

قسم هنري فايول H. Fayol عمليات الادارة الى ست مجموعات هى :

- عمليات فنية .
- عمليات تجارية .
- عمليات مالية .
- عمليات أمن .
- عمليات محاسبية .
- عمليات ادارية .

وقد حدد فايول وظائف الادارة كما يلى :

- التخطيط .
- التنظيم .
- الأمر
- التنسيق .
- الرقابة .

أما لوثر جيوليك Luther Gulick فقد حدد ثمان وظائف للإدارة لخصها فى كلمة واحدة هى POSDGORB والتى يعنى كل حرف منها الحرف الأول لاسم كل وظيفة من الوظائف . وهى :

- التخطيط Planing - التنظيم Organizing .

- التوظيف Staffing - التوجيه Directing

- التنسيق Coodinat ing - النظام Order .

- وضع التقارير Reporting - الميزانيات Budgeting .

ومن كتاب الادارة العامة العرب من حدد عناصر العملية فى خمسة أنواع من الأنشطة هى [(١)] :

١- عمل وصياغة القرارات .

٢- وضع البرامج .

٣- الابلاغ والتوجيه .

٤- الاشراف على العمل ورقابته .

٥- تقدير النتائج وتقسيم الموقف .

وذهب البعض الى تقسيم العملية الادارية إلى خمس عمليات،هى [(٢)]

---

(١) الدكتور عبد الملك عودة : الادارة العامة والسياسة ، سنة ١٩٦٣ ، ص ٤ .

(٢) الدكتور رشيد : نظرية الادارة العامة ، سنة ١٩٦٩ ، ص ٥ . ومن هنا الاتجاه أيضاً الدكتور على عبد المجيد عبده ، حيث يحدد الوظائف الادارية للمدير كما يلى : التخطيط ، التنظيم ، تكوين وتنمية الهيئة الادارية ، التوجيه ، والرقابة .

راجع مؤلفه :التخطيط ، التنظيم ، سنه ١٩٧١ ، ص ٧٥ ومابعدها .

التخطيط ، التنظيم ، تكوين وتنمية الاداريين ، التوجيه ، والرقابة . بينما ذهب البعض الآخر الى دراسة العملية الادارية وفقاً للتقسيم التالى [1] :

التنظيم ، التخطيط ، صنع القرار ، الاتصالات ، القيادة ، والرقابة

وفى نفس الاتجاه ، مع اختلاف الترتيب ، يدرس البعض العملية الادارية كما يلى [2] :

التخطيط ، التنظيم ، القيادة الادارية ، اتخاذ القرارات ، الاتصالات والرقابة .

وأخيراً ، يبحث البعض وظائف الادارة طبقاً للتقسيم التالى [3] :

التخطيط ، التنظيم ، القيادة ، التنسيق ، الرقابة ، والعلاقات العامة

ويتضح لنا مما سبق أن الرأى غير متفق حول تحديد وظائف الادارة أو عناصر العملية الادارية ، ويرجع ذلك الى اهتمام كل كاتب من كتاب الادارة العامة بالتركيز على بعض عناصر العملية الادارية دون البعض الآخر.

ولكن يلاحظ أن الرأى الغالب بين كتاب الادارة العامة يتفق على

---

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن : مبادئ الادارة العامة ، ص ٦١ وما بعدها .

(٢) الدكتور علي عبد الكريم درويش والدكتورة ليلي تكلا : أصول الادارة العامة ، سنة ١٩٧٢ ، ص ٢٥٢ .

(٣) الدكتور ماجد راغب الحلو : علم الادارة العامة ، سنة ١٩٧٣ ، ١٧٢ .

تحديد خمس وظائف أساسية للإدارة هى :

التخطيط ، التنظيم ، القيادة ، التنسيق والاتصال ، والرقابة .

ومن الجدير بالذكر أن تقسيم العملية الادارية الى مجموعة من الوظائف المتميزة لا يعنى الفصل المطلق بين هذه الوظائف ، فرغم محاولة التمييز بينها والتى تمليها اعتبارات تسهيل العرض والبحث ، إلا أن هذه الوظائف لا تزال مرتبطة ومتكاملة ، اذ ترتبط كل هذه الوظائف ببعضها ، كما تتكامل فيما بينها .

ويلاحظ أن الترتيب المنطقى لهذه الوظائف أو المراحل العملية الادارية تبدأ بالتخطيط ، فالتنظيم ، فالقيادة ، فالتنسيق والاتصال ، ثم الرقابة .

ويتفق هذا الترتيب مع المنطق ، حيث تبدأ العملية الادارية - نظرياً وفكرياً - بالتخطيط ، ثم التنظيم .... الخ . ولكن من الناحية العلمية لا تلتزم الادارة بهذا الترتيب المنطقى ، اذ قد تتدخل هذه المراحل فيما بينها دون التقيد بالترتيب المنطقى السابق .

خطة البحث :

وسنقوم بدراسة نشاط الادارة العامة أو المراحل الرئيسية للعملية الادارية ، وذلك على النحو التالى :-

فصل تمهيدى - ماهية الادارة العامة

الفصل الأول - التخطيط

الفصل الثانى - التنظيم

الفصل الثالث - القيادة

الفصل الرابع - التنسيق والاتصال

الفصل الخامس - الرقابة

أسأل اللة التوفيق والسداد ، فهو نعم المولى ونعم النصير

مدينة المهندسين - يوم الجمعة ٤ ربيع الثانى سنة ١٤١٦

٣٠ أغسطس سنة ١٩٩٥

انور احمد رسلان



فصل تمهيدى

ماهية الادارة العامة

تمهيد :

يعتبر علم الادارة العامة من العلوم الحديثة ، اذ لم تبدأ دراساته المنتظمة إلا منذ أواخر القرن التاسع عشر .

وبالرغم من حداثة علم الادارة العامة ، إلا أن جذوره تمتد إلى دراسات ادارة الأعمال التى اهتمت بدراسة ادارة المشروعات الخاصة منذ زمن بعيد ، وقد نمت هذه الدراسات بفضل حركة الادارة العلمية التى كان من أبرز روادها [1]:

فردريك تايلور Fredrick Winslow Taylor

١- يعتبر فردريك تايلور (١٨٥٦ - ١٩١٦) أب الادارة العلمية ، وقد ضمن أفكاره مؤلفه الذى صدر سنه ١٩١١ بعنوان : مبادئ الادارة العلمية The principles of scientific management.

ويمكن تلخيص أهم أفكار تايلور فيما يلى :

١- دراسة الوقت والحركة ، بغرض تحقيق الكفاية لدى الأفراد ، فضلاً عن تحليل كل عملية وتحديد الوقت اللازم لأدائها .

٢- التخصص وتقسيم العمل بين الرؤساء والعمال ، والفصل بين

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
- الدكتور عبد الفتاح حسن : مبادئ الإدارة العامة ، ١٩٧٢ ، ص ٣٢ وما بعدها .
- الدكتور على عبد المجيد عبده : الأصول العلمية للإدارة والتنظيم ، ١٩٧١ ، ص ٧ ، وما بعدها .

العمل الفكرى والعمل التنفيذى .

٣ - اختيار العمال وتدريبهم على أسس علمية .

- **هنرى فايول Henri Fayol**

٢ - هنرى فايول (١٨٤١ - ١٩٢٥) مهندس فرنسى عمل فى إحدى شركات التعدين ، ومن خلال عمله توصل إلى بعض الأفكار التى ضمنها مؤلفه الذى نشر سنة ١٩١٦ بعنوان Administration industrielle et generale .

وقد قسم فايول أوجه النشاط للمنشأة الصناعية إلى ست مجموعات، هى : النشاط الفنى (الانتاج) ، النشاط التجارى ، النشاط المالى ، نشاط الأمن ، النشاط المحاسبى ، والنشاط الادارى .

ويرى فايول أن النشاط الادارى يتضمن خمس وظائف ، هى : التخطيط ، التنظيم ، الأمر ، التنسيق ، والرقابة .

- **فرانك جلبرث Frank Bunker Gilbreth** .

٣ - اهتم فرانك جلبرث (١٨٦٨ - ١٩٢٤) بدراسة الحركة والوقت بطريقة علمية ، بغرض تحديد الطريقة المثلى لتأدية أية عملية ، وذلك فضلاً عن اهتمامه بدراسة معنويات العمال وأثر ذلك على الانتاج .

- **هنرى جانت Henri Lawrence Gant** .

٤ - نظر هنرى جانت (١٨٦١ - ١٩١٩) إلى الادارة العلمية على

أنها وظيفة اجتماعية يمكن أن تؤدى إلى رفع مستوى المعيشة ، وذلك فضلاً عن اهتمامه بدراسة نظام الحوافز المادية والمعنوية وأثرها فى زيادة الانتاج .

وهكذا ، أسهم هؤلاء الرواد الأول فى تقدم الادارة ، والانتقال بها من مرحلة الفن الذى يعتمد على الخبرة والتجربة لتصبح الادارة علماً له مكانته بين العلوم الانسانية .

فما هى طبيعة الإدارة العامة ؟

٥ - ثار الخلاف بين الكتاب حول طبيعة الادارة العامة : هل هى فن Art أم علم Science ، أم هى فن وعلم معاً ؟

ذهب البعض الى القول بأن الادارة العامة فن ، وذلك على أساس أنها تتطلب قدرات خاصة فنية وتطبيقية .

وذهب البعض الآخر الى القول بأن الادارة العامة علم ، وذلك على أساس أنها تقوم على مجموعة من المبادئ والتوجيهات العامة .

والواقع أن هناك شبه اجماع على القول بأن " الادارة العامة تجمع بين صفات العلم والفن معاً "(١)، لأن الادارة علم كما هى فن أيضاً (٢) .

فالادارة العامة علم من حيث قيامها على بعض المبادئ والتوجيهات

---

(١) الدكتور سليمان محمد الطماوى :علم الادارة العامة ، مقال بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، العدد الأول ، يناير سنه ١٩٦٠ ، ص ١١٢ .

(٢) S.R. Nigam : Principles of public administration , 1965 , P. 6.

المتعلقة بالتنظيم الادارى أو القيادة الادارية أو الرقابة الادارية .... الخ أى أن علم الادارة العامة يعتبر أحد العلوم الاجتماعية كعلم السياسة وعلم الاجتماع وعلم النفس ، الأمر الذى يجعله يتسم بنفس خاصية العلوم الاجتماعية وهى عدم وصولها فى الدقة الى مستوى العلوم الطبيعية والرياضية .

كذلك تعتبر الادارة العامة فن أيضاً ، حيث أن تطبيق هذه المبادئ والتوجيهات يحتاج الى قدرات فنية وتطبيقية . الأمر الذى يؤدى الى القول بأن تطبيق نفس المبادئ والتوجيهات قد لا يؤدى الى نتائج متماثلة ، حيث تختلف نتائج التطبيق من حالة لأخرى تبعاً لاختلاف القدرة على حسن التطبيق من حالة لأخرى وكفاءته .

ويلاحظ أن " الفن والعلم ليسا متناقضين ، بل يكمل أحدهما الآخر وكل تقدم يحرزه العلم فى نشاط معين يؤدى الى تقدم فى فن أدائه " (١) .

والخلاصة أن الادارة العامة هى علم وفن معاً ، فهى علم ، لأنها تقوم على مبادئ وتوجيهات عامة . وهى فن ، لأنها تتطلب قدرات فنية وتطبيقية خاصة لوضع هذه المبادئ والتوجيهات موضع التطبيق .

٦- ولبيان ما هية الادارة العامة يتطلب الأمر عرض التعريفات المختلفة لمفهوم الادارة العامة حتى يمكن تقديم التعريف المقترح لعلم الادارة العامة .

---

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن - المرجع السابق ، ص ١٦ .

ولما كانت الادارة العامة هى إدارة أجهزة الدولة لتحقيق أهدافها فى مجال التنمية والتقدم ، فإن نطاق الادارة العامة يتأثر بالاتجاه السائد فى الدولة فى هذا الشأن ، حيث يتسع هذا النطاق أو يضيق وفقاً لفلسفة الدولة، بل قد يختلف هذا النطاق بتباين هذه الفلسفة داخل الدولة الواحدة وذلك تبعاً للقوى المسيطرة والمؤثرة فى تحديد اختيارات الدولة .

ومن ناحية أخرى ، تتفق الادراة العامة مع القانون الادارى ، فى أنهما معاً علمان يحكمان النشاط الادارى للدولة أو الادارة ، فينبغى تحديد العلاقة بينهما .

كما أن الادارة العامة تلتقى مع الادارة الخاصة فى كونها بداية : ادارة ، الأولى لادارة النشاط الادارى العام - ان صح التعبير- والأخرى لادارة النشاط الادارى الخاص ، فكلاهما ادارة ، لكن الأولى تخضع لأحكام القانون العام ، بينما تخضع الثانية لاحكام القانون الخاص .

ومن هنا تأتى ضرورة تحديد العلاقة بين كل من الادارة العامة والادارة الخاصة .

ولا شك فى أن القانون الدستورى يحدد الاطار العام أو الاتجاهات العامة لكل الأنشطة فى المجتمع ، ومن ثم فإن أحكامه يجب أن تسود وتحكم قواعد كل العلوم وفروع القانون المختلفة ، فتخضع مبادئ الادارة العامة لأحكام القانون الدستورى ، بحيث تكون تعبيراً عن الاتجاهات الدستورية ومن ثم يجب تحديد العلاقة بين الادارة العامة والقانون الدستورى.

وللاحاطة بالامور السابقة ، سنقسم هذا الفصل الى ثلاثة مباحث ، وذلك كما يلى :-

المبحث الأول - تعريف الادارة العامة .

المبحث الثانى - نطاق الادارة العامة .

المبحث الثالث - علاقة الادارة العامة بكل من السياسة والقانون الدستورى والقانون الادارى والادارة الخاصة .

المبحث الأول

تعريف الادارة العامة

٧- يتضمن تعبير الادارة العامة كلمتين ، هما ادارة ، وعامة : فما معنى كلمة ادارة ؟ وما المقصود بتعبير ادارة عامة ؟

اشتقت كلمة ادارة Administration من الكلمة اللاتينية المكونة من مقطعين هما : Ad ، Ministrare ، والتى تعنى تقديم الخدمة للآخرين .

أما المعنى الفنى لتعبير الادارة فيقصد به " تنظيم نشاط بشرى جماعى لتحقيق أهداف معينه " [١].

واذا كان من البديهى أن تهتم الادارة الخاصة بتنظيم النشاط البشرى تحقيقاً لأهداف خاصة ، وأن تهتم الادارة العامة بتنظيم النشاط البشرى تحقيقاً لأهداف عامة . إلا أنه قد ثار الخلاف حول تحديد المقصود بتعبير الادارة العامة ، ومن ثم فقد تعددت تعريفات الادارة العامة بتعدد كتابها ، وذلك نظراً لاختلاف الزاوية التى يركز عليها كل كاتب عند تعريفه لها ، ومن ثم سنعرض تعريفات الادارة العامة أو علم الادارة العامة فى مطلب أول ، على أن نعرض تعريفنا لعلم الادارة العامة فى المطلب الثانى .

---

(١) الدكتور حمدى أمين عبد الهادى : نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة رسالة دكتوراه ، ص ١٣ .
ويعرف الدكتور فؤاد العطار الادارة بأنها "توجيه ومعاونة ورقابة مجموعة من الأفراد لتنفيذ نشاط معين بقصد تحقيق هدف معين " .
راجع مذكراته فى علم الادارة العامة ، سنه ١٩٧٣ ، ص ٤ .
أما الاستاذ فالين فيعرف الادارة بأنها نشاط منظمات الدولة التى ليست لها صفة السلطة التشريعية أو السلطة القضائية .
راجع : M. Waline : Droit administratif , 9eme ed., 1963 . P. 4.

المطلب الأول

التعريفات المختلفة للادارة العامة

٨ – يمكن القول أن كتاب الادارة العامة قد انقسموا الى اتجاهين رئيسيين عند تعريفهم للادارة العامة : ذهب الاتجاه الأول الى الربط بين الادارة العامة والسياسة ، بينما ذهب الاتجاه الثانى الى الربط بين الادارة العامة والنشاط الادارى .

ونفصل ذلك كما يلى :

الاتجاه الأول – الادارة العامة هى تنفيذ السياسة العامة :

يربط أنصار هذا الاتجاه بين الادارة العامة والسياسة ، فيقرروا أن الادارة العامة هى تنفيذ السياسة العامة .

فيعرف الأستاذ هوايت Leonard D . Wite الادارة العامة بأنها "كل العمليات التى تستهدف تنفيذ السياسة العامة" (١).

ويمتاز هذا التعريف بأنه قد ربط بين الادارة العامة والسياسة ، وهذا أمر حقيقى ومرغوب فيه . فلا شك فى أن الادارة العامة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالسياسة العامة ، حيث تعد تطبيقاً لها ، وتعمل على تحقيق أهدافها.

---

(١) Leonard D . White : Introduction to the study of public administration , Fourth ed ., P . 1 .

ولكن التعريف السابق منتقد ، لأنه غير دقيق . فقد اهتم هذا التعريف بالجانب الموضوعى للادارة العامة مع إغفال الجانب العضوى لها ، حيث يتصور قيام الادارة الخاصة - فى بعض الحالات - بتنفيذ السياسة العامة أيضاً .

وتمشياً مع ذات الاتجاه ، عرف البعض الادارة العامة بأنها "تتكون أساساً من مجموع العمليات والإجراءات والخطوات التى هدفها تنفيذ أو تحقيق السياسة العامة التى تعتنقها حكومة ما أو تصل للحكم معتنقة الرغبة فى تنفيذها" (١).

وهذا التعريف وان كان يربط بين الادارة العامة وتحقيق السياسة العامة للحكومة ، الا أنه اهتم أيضاً بالجانب الموضوعى للإدارة مع إغفال الجانب العضوى لها .

الاتجاه الثانى - الادارة العامة هى النشاط الادارى :

يربط أنصار هذا الاتجاه بين الادارة العامة والنشاط الادارى ، فيقررو أن الادارة العامة هى النشاط الذى تقوم به الادارة .

وقد عرف الأستاذ جلادن الادارة العامة بأنها هى التى "تختص

(١) الدكتور عبد الملك عودة : الادارة العامة والسياسة (دراسات فى البيروقراطية والتطبيق الاشتراكى) ، سنه ١٩٦٣ ، ص ١٨ .

بالأنشطة الادارية للحكومة" [١].

ويعيب هذا التعريف أنه يستخدم اصطلاحاً آخر يحتاج بدوره الى تعريف ، حيث لا يوجد اتفاق على تحديد معنى اصطلاح «الأنشطة الادارية» . ومن ثم تثور مسألة تحديد المقصود بالنشاط الادارى ومعيار تمييزه عن غيره من الأنشطة الأخرى .

وذكر البعض أن علم الادارة العامة يدور "حول دراسة النشاط الادارى الذى يقوم به موظفو الحكومة فى قطاع السلطة التنفيذية للدولة ، فلا تشمل دراسة الادارة العامة ما يدور داخل نطاق السلطة التشريعية وكذلك السلطة القضائية للدولة" [٢].

والتعريف السابق وإن كان أكثر تحديداً ، إلا أنه منتقد ، وذلك لسببين :

السبب الأول :

يستخدم هذا التعريف اصطلاحى "النشاط الادارى" و "موظفو الحكومة" ، دون أن يحدد مضمون هذين الاصطلاحين . ويبدو هذا التحديد

---

(١) E.N. Cladden : An introduction to public adminstration Fourth ed., 1966 , P . 12 .

(٢) الدكتور حسن أحمد توفيق : الادارة العامة ١٩٧١ - ١٩٧٢ ، ص٩ ويعرف الأستاذ ريفيرو علم الادارة العامة بأنه ذلك العلم الذى يهتم بدراسة أفضل الأساليب لتنظيم وتوجيه الادارة .

راجع هذا التعريف فى مؤلف

Bernard Gournay et autres : Adminstration publique . 1967 . P.5.

ضرورياً حتى يمكن على ضوئه ادراك مضمون تعبير الادارة العامة .

السبب الثانى :

استبعد هذا التعريف - صراحة - من مجال دراسة الادارة العامة ما يدور داخل نطاق كل من السلطتين التشريعية والقضائية وهذا الاستبعاد ليس صحيحاً على اطلاقه . حيث يلزم التفرقة بين النشاط الادارى الذى يمكن أن يمارس - ويمارس فعلاً - داخل نطاق كل من السلطتين التشريعية والقضائية من ناحية ، وبين النشاط التشريعى والقضائى لهاتين السلطتين من ناحية أخرى . فلا شك فى أن النشاط الادارى الذى يمارس داخل نطاق كل من السلطتين التشريعية والقضائية يدخل فى مجال دراسة الاداره العامة [١].

ويبدو أن التعريف السابق قد اعتمد على المعيار العضوى للتمييز بين النشاط الادارى وكل من النشاطين التشريعى والقضائى ، وهذا أمر بعيد عن الصواب ، حيث يلزم وضع المعيارين العضوى والموضوعى فى الاعتبار عند التمييز بين النشاط الادارى وكل من النشاطين التشريعى والقضائى .

ومن الكتاب من يعرف الادارة العامة بأنها "جزء من علم الادارة Administration اذ أن لعلم الادارة ناحيتان ، ناحية تتعلق

---

(١) قارن ذلك بتعريف الأستاذ ولبى Willoughby للادارة العامة ، حيث "يقرر أنها تشير فى معناها الرحب الى العمل الذى تتضمنه المباشرة الفعلية لشئون الحكومة دون نظر الى فرع معين للحكومة وتشير فى مدلولها الضيق الى عمليات فرع الادارة فقط" .
راجع مجلة العلوم الادارية - السنة السابعة - العدد الأول ، ابريل سنة ١٩٦٥ - مطالعات فى مجلات العلوم الادارية ، ص ٢٨٣ .

بالادارة العامة وأعنى بذلك تلك الأجهزة التى يطلق عليها اسم الادارة وتقوم على شئون المرافق العامة ، وتهيمن على مظاهر الحياة اليومية ، وناحية ثانية تتعلق بالادارة الخاصة ونعنى بذلك ادارة الأعمال والمشروعات الخاصة" (١).

ويبرز هذا التعريف الصلة الوثيقة بين الادارة العامة والادارة الخاصة ، حيث يعتبرهما جزئين ينبعان من مصدر واحد هو علم الادارة . ولا شك فى أن ذلك أمر صحيح ، حيث تتضمن كل من الادارتين المبادئ والتوجيهات العامة لعلم الادارة وإن اختلف مجال تطبيق كل منهما ، ومن ثم يكون من الضرورى الربط بينهما عند تعريف أى منهما .

إلا أن هذا التعريف منتقد - فى نظرنا - من ناحيتين :

الناحية الأولى :

يقوم التعريف السابق على أساس المقابلة بين الادارة العامة والادارة الخاصة ، حيث يعرف الأولى بأنها الأجهزة التى تقوم على شئون المرافق العامة ، بينما يعرف الثانية بأنها ادارة الأعمال والمشروعات الخاصة .

وهكذا يهتم هذا التعريف بالجانب العضوى للإدارة ، مغفلاً بذلك الجانب الموضوعى لها .

(١) الدكتور أحمد عبد القادر الجمال : دراسات فى الادارة العامة ، سنة ١٩٥٦ ، ص ٥٧ .

الناحية الثانية :

يستخدم التعريف السابق اصطلاحى "المرافق العامة" و"المشروعات الخاصة" ، الأمر الذى يتطلب تحديد معنى هذين الاصطلاحين .

ومن المعروف أن النقاش لا يزال مستمراً فى فقه القانون العام حول تحديد المقصود باصطلاح المرافق العامة ، ومعيار تمييزه عن المشروعات الخاصة والمشروعات الخاصة ذات النفع العام .

كذلك عرف البعض الادارة العامة بأنها "ادارة تتولاها منظمات عامة بقصد تحقيق أهداف عامة" (١).

وقد أبرز هذا التعريف عنصر المنظمات العامة التى تمارس الادارة العامة بواسطتها ، فضلاً عن ربطه بين الادارة العامة وتحقيق الأهداف العامة .

لكن يلاحظ أن التعريف السابق قد استخدم اصطلاح "ادارة" فى تعريفه للإدارة العامة ، فى نفس الوقت الذى لم يحدد فيه معنى هذا الاصطلاح . صحيح أن القائل بهذا التعريف قد استعرض محاولات بعض الكتاب لتعريف الادارة إلا أنه قد انتقدها جميعاً ، ورأى أن تعريف الادارة ليس بالأمر السهل ، وبالتالى فإنه لم يعرفها .

وأخيراً ، عرف البعض الادارة العامة بأنها "مجموعة الأنماط المتشابكة والمتداخلة والمتعلقة بعملية صنع القرارات ، وتنفيذها المتمثل فى

---

(١) الدكتور بكر القبا... : الادارة العامة ، الجزء الأول ، سنة ١٩٦٨ ، ص ٣٠ .

النشاطات المختلفة التى تصدر من المؤسسات العامة فى داخل المؤسسات السياسية الرسمية فى النظام السياسى" (١).

ويمتاز هذا التعريف بأنه قد أبرز جوهر العمل الادارى المتمثل فى عملية صنع القرارات وتنفيذها ، وذلك فضلاً عن ابرازه للجانين العضوى والموضوعي للإدارة العامة .

ولكن يمكن انتقاد التعريف السابق على أساس أنه قد استخدم اصطلاح المؤسسات العامة ، وبالتالى فإنه يثير مسألة تحديد المقصود بهذا الاصطلاح ، وهل يقصد به المعنى الذى يحدده له فقه القانون العام ، أم يقصد به معنى آخر .

المطلب الثانى

تعريفنا للإدارة العامة

٩ - إن المحاولات السابقة لتعريف الادارة العامة وإن كانت قد أسهمت جميعها فى تحديد مدلول الادارة العامة ، إلا أن كلا منها قد أخفقت فى تحديد هذا المدلول بمفردها . وذلك نظراً لاستخدام بعضها لمصطلحات أخرى تحتاج بدورها الى تحديد ، أو لذكر بعضها لأحد الجانبين العضوى أو الموضوعى للإدارة العامة مع اغفال الجانب الآخر .

ونحن نرى أن التعريف الدقيق للإدارة العامة يستلزم أن يتضمن الأمور التالية :

---

(١) الدكتور ابراهيم درويش : دراسة الادارة العامة ، سنة ١٩٧٢ - ١٩٧٣ ص ٢٨ .

الأمر الأول - العنصر البشرى (عمال الادارة العامة) .

الأمر الثانى - الجانبين العضوى والموضوعى للإدارة العامة .

الأمر الثالث - الربط بين الادارة العامة وتحقيق السياسة العامة للدولة .

ومن ثم فاننا نعرف الادارة العامة بأنها النشاط البشرى الجماعى للمنظمات العامة ، لتحقيق السياسة العامة للدولة .

١٠ - وتعريف الادارة العامة بهذا المعنى يدعونا الى تسجيل الملاحظات الآتية :

الملاحظة الأولى :

للإدارة مدلولان : مدلول عضوى (شكلى) ، ومدلول موضوعى (مادى أو وظيفى) .

ويقصد بالإدارة ، طبقاً للمدلول العضوى ، مجموعة المنظمات العامة التى تتولى مهمة الادارة العامة .

أما الادارة ، طبقاً للمدلول الموضوعى ، فإنها تعنى نشاط المنظمات العامة الذى تمارسه لتحقيق السياسة العامة للدولة .

ومن ناحية أخرى ، فإن اعتبار الادارة العامة نشاطاً منظماً لتحقيق السياسة العامة للدولة ، يستلزم ضرورة توافر العناصر الخمسة التالية [1] .

---

(١) راجع : الدكتور عثمان خليل - الأدارة العامة ونظمها ، سنه ١٩٤٧ ، ص ٥٥ .

- هدف :

لكل مشروع هدف يسعى الى تحقيقه ، سواء كان ذلك المشروع خاصاً أو عاماً.

واذا كان السعى وراء تحقيق الربح يعد - أساساً - هدف المشروعات الخاصة (الادارة الخاصة) ، فإن تحقيق النفع العام يعتبر هدف المشروعات العامة أو المرافق العامة ، سواء فى ذلك المرافق العامة التقليدية أو المرافق العامة الاقتصادية (الادارة العامة) .

- هيئة توجيهية :

تقوم بتحديد الأهداف ووضع الخطط وتنظيم العمل ، فضلاً عن بيان وسائل الاشراف والرقابة .

وتعتبر الحكومة هى الهيئة التوجيهية الرئيسية فيما يتعلق بالإدارة العامة .

- هيئة تنفيذية :

وهى الهيئة التى تقوم بتنفيذ خطط وسياسات وقرارات الهيئة التوجيهية ، وتنقلها الى مجال التطبيق الفعلى تحقيقاً للأهداف المحددة سلفاً

وتتكون الهيئة التنفيذية فى الادارة العامة من عمال الادارة العامة ، وذلك على اختلاف تخصصاتهم وتعدد مستوياتهم .

- **وسائل قانونية وفنية :**

وهى وسائل متعددة ، تختلف من ادارة لأخرى وفقاً لطبيعة نشاط كل ادارة وتخصصها والهدف الخاص المحدد لها .

- **أموال وأمتعة :**

وهى النقود والأدوات والأموال العينية .

وهى متنوعة ومختلفة ، لاختلاف هدف كل ادارة وطبيعة نشاطها وتخصصها .

الملاحظة الثانية :

اذا كان علم الادارة العامة قد ظهر حديثاً ، إلا أن النشاط الادارى نشاط قديم يرتبط ظهوره بقيام المجتمعات السياسية . فقد قامت السلطة السياسية فى كل من هذه المجتمعات بالاشراف على النشاط الخاص ، فضلاً عن اشباع الحاجات العامة للمواطنين ، وذلك كله طبقاً للفلسفة السائدة فى كل منها .

وعلى ذلك يمكن القول أن الادارة العامة قد ظهرت كنشاط فى كل المجتمعات السياسية ، سواء فى العصور القديمة أو فى العصور الحديثة ، وذلك بالرغم من اختلاف فلسفات هذه المجتمعات وتنوع نظمها السياسية .

وفى وقتنا الحاضر ، تمارس الادارة العامة فى كل الدول ، بغض النظر عن فلسفة كل دولة فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى ، وبغض النظر

كذلك عن طبيعة النظام السياسى القائم فى كل منها .

فالادارة العامة توجد إذن فى كل الدول مهما تباينت فلسفاتها ، أو اختلفت نظمها السياسية .

ولكن ارتباط الادارة العامة بالسياسة يؤدى الى القول بأن الادارة العامة وإن وجدت فى كل الدول ، إلا أنها تتأثر حتماً بالفلسفة والنظام السياسى السائدين فى كل دولة من هذه الدول .

ودليل ذلك أن الادارة العامة وإن وجدت فى الدول الرأسمالية والدول الاشتراكية ، إلا أنها تزداد أهمية فى الدول الاشتراكية عنها فى الدول الرأسمالية . وذلك نظراً لاتساع نطاق ومجالات تدخل الدولة فى الدول الاشتراكية ، الأمر الذى يؤدى الى كثرة وتضخم منظمات الادارة العامة ، مما يحتم اقامة التنظيم الادارى على أسس القدرة والكفاءة والديمقراطية ، وإلا أصيب الجهاز الادارى بالبيروقراطية وعدم القدرة على اشباع حاجات المواطنين . وهو ما حدث فى الاتحاد السوفيتى ، حيث أدت عيوب الادارة - الى جانب عوامل أخرى هامة - الى انهيار دولة الاتحاد السوفيتى ومجموعة الدول الاشتراكية التى تحولت الى الاخذ بنظم الاقتصاد الحر .

الملاحظة الثالثة :

يوجد الآن ارتباط وثيق بين الادارة العامة والسياسة ، وذلك بعكس الحال عند بداية ظهور علم الادارة العامة .

فقد حاول كتاب الادارة العامة الأول فى الولايات المتحدة الأمريكية

فقد حاول كتاب الادارة العامة الأول فى الولايات المتحدة الأمريكية فصل الادارة العامة عن السياسة ، بغرض ابعاد السياسة الحزبية عن مجال الادارة والوظيفة العامة ، علاوة على الرغبة فى خلق كيان مستقل لعلم الادارة العامة فى فترة تكوينه .

إلا أن الوضع قد تغير بعد ذلك ، حيث أكد كتاب الادارة العامة الارتباط الوثيق بين الادارة العامة والسياسة [1] ، فالادارة تكون دائماً فى خدمة السياسة [2] .

والواقع أن الارتباط بين الادارة العامة والسياسة يعتبر أمراً بديهياً وضرورياً فى نفس الوقت ، ذلك أن الادارة العامة ليست الا الأداة لتحقيق الأهداف الحكومية . ولما كان مذهب التدخل هو المذهب السائد فى عصرنا الحاضر ، فإن تحقيق هذا التدخل لا يتم إلا بواسطة الادارة العامة ، وبالتالى يغدو من الضرورى الربط بين الادارة العامة والسياسة .

ويترتب على ذلك بالضرورة اختلاف نطاق الادارة العامة تبعاً لاختلاف الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية السائدة فى كل دولة ، الأمر الذى يترتب عليه اختلاف نطاق الادارة العامة فى الدول القديمة عنه فى الدول المعاصرة ، فى نفس الوقت الذى يختلف فيه نطاقها فى كل دولة من الدول المعاصرة ، وذلك كله وفقاً لاختلاف الفلسفة السائدة فى كل من هذه الدول .

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

الدكتور حمدى أمين عبد الهادى: نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة . ص ٤٦ وما بعدها .

وراجع لنفس المؤلف أيضاً : الادارة العامة فى الدول العربية – الطبعة الثانية ١٩٧٠ ، ص٣٩ وما بعدها .

(٢) Fritz Morstein Marx and others : Elements of public administration , 1968 , P.7.

المبحث الثانى

نطاق الادارة العامة

١١ - يختلف نطاق الادارة العامة - ضيقاً واتساعاً - تبعاً لاختلاف الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية السائدة فى كل دولة ، لأن اختلاف هذه الفلسفة يؤدى بالضرورة الى اختلاف الدور الذى تقوم به الدولة. وستعرض اتجاه اتساع نطاق الدارة العامة فى مطلب أول ، ونحدد نطاق الادارة العامة فى مصر فى مطلب ثانى .

المطلب الأول

اتساع نطاق الادارة العامة

١٢ - يتحدد دور الدولة على ضوء مفهوم الحرية السائد فى هذه الدولة :

فإذا كان مفهوم الحرية يعنى حرية الانسان الطبيعى ، فإن دور الدولة يكون ضئيلاً ، وبالتالى يضيق نطاق الادارة العامة . أما اذا كان مفهوم الحرية يعنى حرية الانسان الحقيقى ، فإن دور الدولة يكون كبيراً ، ويتسع بالتالى نطاق الادارة العامة .

١٣ - وقد شهدت المجتمعات المعاصرة تطورات عميقة وكثيرة ،

جعلت مفهوم الحرية - ودور الدولة - يختلف الآن عنه خلال القرن الأول الانتصار الثورات الديمقراطية [١].

وقد مر مفهوم الحرية بمرحلتين أساسيتين هما [٢]:

المرحلة الأولى - حقوق الانسان الطبيعى :

فى هذه المرحلة كان ينظر الى الحرية على أنها سابقة على السلطة ، وأن للفرد حقوقاً طبيعية لا تستطيع السلطة مصادرتها أو الاعتداء عليها .

وانطلاقاً من هذا التصور صدرت مواثيق الحقوق فى انجلترا واعلان الاستقلال الأمريكى وإعلان حقوق الانسان والمواطن فى فرنسا لتسجل كلها الاعتراف بحقوق الانسان الطبيعية ، والتى تكون المحافظة عليها هدف كل نظام سياسى .

وقد تميزت الحقوق المنصوص عليها فى هذه المواثيق والاعلانات بما يلى :

١- أنها حقوق ملازمة للشخص الانسانى ، فهى واجبة الاحترام ، لأنها لصيقة بشخص الانسان ومستمدة من طبيعته الانسانية .

٢- أنها حقوق لا تتطلب شيئاً من السلطة فيما يتعلق بوجودها ، فهى حقوق طبيعية لا تحتاج لتدخل السلطة لامكان ممارستها وتدخل السلطة

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلفنا :
الديمقراطية بين الفكر الفردى والفكر الاشتراكى ، ١٩٧١ ، ص ٤٨ وما بعدها .

(٢) G. Burdeau : Les libertes publiques , P . 12 et s .

مقصور فقط على تنظيم ممارسة هذه الحقوق وحمايتها .

٣- انها حقوق تهدف الى تقييد الدولة ، وذلك بحصر نشاط الدولة فى مجال محدد ، واطلاق الحرية للنشاط الخاص ، الأمر الذى يؤدى الي تحقيق الاستقلال الفردى .

وعلى ذلك فهمت الحرية فى القرن التاسع عشر على انها استقلال ومقاومة : فالحرية استقلال ، لأنها تعنى استقلال الفرد فى مواجهة سلطات الدولة وترك مجال خاص له يسمح بالتمكين له من ممارسة حريته بالاستقلال عن سلطات الدولة وتدخلها .

والحرية مقاومة ، لأنها تعد وسيلة لمقاومة تدخل الدولة فى المجال الخاص المتروك للأفراد ، بل ومقاومة الدولة فى داخل منطقة النشاط المخصصة لها حتى لا يؤثر نشاطها على تمتع الأفراد بحقوقهم الطبيعية .

المرحلة الثانية - حقوق الانسان الحقيقى Reel

ترتب على الثورة الصناعية تغيرات عميقة فى المجتمعات المعاصرة ، أبرزها ظهور دور العامل . والنظر الى الانسان لا على أنه المواطن الذى تخيله فلاسفة عصر النهضة ، بل على الانسان الحقيقى فى وجوده الواقعى والفعلى .

ومن ثم فإن الحرية لا تقرر لكائن مجرد ، بل لانسان حقيقى يتحدد على أساس وضعه المادى وظروفه الاجتماعية .

لذلك اتجه الفقه الحديث الى اعادة النظر فى العلاقة بين السلطة

والحرية ، وانتهى الرأى الى إقرار تدخل الدولة لتهيئة الظروف الملائمة لممارسة الحرية .

وبذلك عدل الفقه عن النظرة القديمة الى الدولة والتى كانت تصورها عدواً للحرية ، واعتبر أن "تدخل الدولة" ، فى بعض الظروف ، يضمن ممارسة الحرية التى ستهدر بدون هذا التدخل [١]. ومن ثم صارت السلطة أداة تحرير الناس [٢].

ونتج عن كل ذلك التنبه الى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ، والدعوة الى كفالتها لكل المواطنين ، وذلك بوصفها الأساس الضرورى للتمتع الفعلى بالحقوق والحريات التقليدية .

ويمكن تلخيص اتجاهات كل هذه التطورات فيما يلى [٣].

١- نسبية الحقوق .

٢- اقرار الحقوق الجماعية .

٣- اقرار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية .

١٤ - وقد أثرت التطورات السابقة لمفهوم الحرية على تحديد دور

---

(١) M.Duverger : Institutions politiques , 1966 , P. 208 .

(٢) P . Antoine et autres : Democratie aujourdhui . P . 86 .

(٣) راجع
Olivier Duperoux : Libertes publiques , Cours de doctorat , Le Caire , 1966 , P . 53 .

الدولة فى المجتمع ، ومن ثم فقد تحدد دور الدولة (وبالتالى نطاق الادارة العامة) طبقاً لمبادئ المذهب الفردى الحر فى بادئ الأمر . ثم طبقاً لمذهب التدخل فى وقتنا الحاضر ، وهو المبدأ السائد فى كل الدول ، مع اختلاف فى درجات ومجالات التطبيق .

أولاً - فى ظل المذهب الفردى الحر :

تقوم فلسفة المذهب الفردى الحر على أساس تغليب مصالح الفرد واعتبار السلطة فى خدمته ، وظيفتها تحقيق صالح الفرد وضمان حقوقه وحرياته ، فالفرد بحقوقه وحرياته هو الغاية من النظام السياسى . ومن ثم يكون هدف الجماعة فردياً (١).

والدولة - طبقاً لهذا المذهب - تعتبر هيئة محايدة ، تنحصر وظيفتها الأساسية فى توفير الظروف الملائمة لتمتع الأفراد بحقوقهم وحرياتهم الطبيعية .

ويترتب على ذلك ما يلى :

(أ) ينكر المذهب الفردى الحر أن تكون السلطة غاية فى ذاتها ، وإنما هى مجرد وسيلة لتحقيق إزدهار الفرد (٢) ، وليس للمجتمع من غرض إلا صالح الأفراد (٣) ، ومن ثم يجب على المؤسسات الاجتماعية أن تسعى الى

---

(١) Marcel Waline: L' individualisme et le droit , 2eme ed., 1949, P.44.

(٢) راجع - الدكتور محمد عصفور : وقاية النظام الاجتماعى باعتباره قيداً على الحريات العامة ، الكتاب الأول ، ص ٥ .

(٣) المرجع السابق : M. Waline : Lind . et le droit , P. 15 .

تحقيق سعادة الأفراد .

(ب) قصر وظيفة الدولة على كفالة أمن الفرد فى الداخل والخارج ، ويقتضى ذلك حصر وظيفتها فى ثلاثة أمور فقط : الأمن ، العدل ، والدفاع ولذلك يطلق الفقه على مثل هذه الدولة اصطلاح "الدولة الحارسة" .

(جـ) عدم تدخل الدولة فى المجال الاقتصادى ، وتركه للنشاط الخاص يمارسه فى ظل مبدأ المنافسة الحرة .

وانطلاقاً من الاعتقاد فى التوازن الاقتصادى التلقائى فضلاً عن الاعتقاد فى التطابق الضرورى لمجموع المصالح الفردية مع المصالح الجماعية، ينادى المذهب الفردى الحر بعدم تدخل السلطة فى الحياة الاقتصادية ، لأن تدخلها يفسد التوازن الحر للنشاط الاقتصادى الفردى .

(د) حياد الدولة فى المجال الاجتماعى ، وبالتالى يجب عدم تدخلها لمصلحة فريق من الافراد ضد فريق آخر بحجة إزالة الفوارق الاجتماعية أو الاقتصادية بينهم .

وهكذا انتهى الأمر الى تقييد سلطة الدولة ومنعها من التدخل فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى ، الأمر الذى ترتب عليه ضيق نطاق الادارة العامة ، وحصر نشاطها فى مجال المرافق العامة التقليدية .

ثانياً - فى ظل مذهب التدخل :

شهد المجتمع البشرى تطورات عميقة منذ بداية القرن التاسع عشر ، شملت كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والفكرية ، مما أدى الى

العدول عن المذهب الفردى الحر واعتناق مذهب التدخل .

ففى المجال الاقتصادي والاجتماعى ، أدت تعاليم المذهب الفردى الحر مع غيرها من العوامل - الى نشأة النظام الرأسمالى وازدهاره ، مما ساعد على ازدياد سلطة الطبقة الرأسمالية وسيطرتها على الحياة السياسية فضلاً عن امتلاكها للقوة الاقتصادية .

ولكن التطورات الحديثة أدت الى بروز الطبقة العاملة وقيامها بدور حاسم فى الحد من امتيازات الطبقة الرأسمالية وسيطرتها ، فقد ترتب على التقدم الصناعى نمو الطبقة العاملة حيث أصبحت قوة اجتماعية ذات تأثير كبير فى المجتمعات الصناعية .

وأخذت الطبقة العاملة تطالب بالعدالة الاجتماعية والقضاء على مظالم النظام الرأسمالى ، فقام العمال بتكوين النقابات والأحزاب السياسية التى دخلت ميدان الصراع السياسى ، إن لم يكن من أجل السلطة ،فعلى الأقل من أجل حماية حقوق العمال وتحسين مستواهم الاقتصادى والاجتماعى .

ومن ناحية أخرى ، ظهرت الأفكار الاشتراكية التى تنادي بالعدالة الاجتماعية ، وضرورة إعادة توزيع الثروة ، وانهاء إستغلال الانسان للإنسان .

وقد ترتب على الانتقادات التى وجهت للمذهب الفردى الحر، من ناحية . والتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التى شهدتها

مجتمعات القرن التاسع عشر ، من ناحية ثانية . والأفكارالاشتراكية التي كانت منتشرة فى العالم ، من ناحية ثالثة . ترتب على كل ذلك اتجاه التطور الدول المعاصرة الى العدول عن المذهب الفردى الحر ، والأخذ بمذهب التدخل .

وينظر مذهب التدخل الى السلطة على أنها أداة تحول المجتمع ، اذ لم يعد الفرد فقط هو الذى يجب الدفاع عنه ضد تحكم السلطة المحتمل ، بل يجب الدفاع عن الجماهير ضد البطالة والفقر حيث يلزم أن يوفر لها العمل والقوت الضرورى ، وذلك حتى يمكن للأفراد التمتع الفعلى بحقوقهم وحرياتهم (١) .

وكان لهذا التطور أثره الحاسم فى نظرية الحقوق والحريات ، حيث انتهى الى ايجاد نوعين من الحقوق والحريات : الحقوق والحريات التقليدية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية .

وقد اتفقت الآراء على ضرورة تدخل السلطة لتحقيق الممارسة الفعالة للحقوق والحريات بنوعيها ، ذلك لأن الحرية لا تتجزأ . ومن ثم فإن كفالة كلا النوعين من الحقوق والحريات يعد أمراً ضرورياً لاقامة حكم الحرية (٢) .

وهكذا انتهى التطور فى المجتمعات المعاصرة الى اقرار تدخل السلطة

---

(١) راجع :

Jacques Droz : Histoire des doctrines politiques en France .
1966 , P . 114 .

(٢) راجع : الدكتور محمد عصفور – المرجع السابق ، ص ٢٨٠.

فى كافة المجالات [1] ، الأمر الذى يؤدى الى اتساع نطاق الادارة العامة ، وبروز أهميتها فى الدول المعاصرة .

١٥ - ولكن يلاحظ أن نطاق الادارة العامة يختلف من دولة لأخرى، لأنه وان كانت كل هذه الدول تأخذ بمذهب التدخل ، إلا أن درجة هذا التدخل ومداه إنما يختلفان باختلاف الفلسفة السائدة فى كل منها فنطاق الادارة العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية يختلف عنه فى ألمانيا ، مثلاً . بل أن نطاق الادارة العامة قد يختلف فى الدولة الواحدة من وقت لآخر حسب الاتجاه السائد فيها فى كل وقت ، وهو ما لوحظ فى فرنسا مثلاً ، حيث اختلف نطاق الادارة العامة فى فترة حكم الاشتراكية بزعامة ميتيراند عنه فى فترة حكم الديجوليين بزعامة بومبيدو أوجيسكار دستانج ، وفى عهد جاك شيراك حالياً .

المطلب الثانى

نطاق الادارة العامة فى مصر

١٦ - اختلف نطاق الادارة العامة فى مصر تبعاً لاختلاف الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والنظام السياسى القائم ، فقد ضاق نطاق الادارة العامة فى ظل دستور سنه ١٩٢٣ حيث كانت تسود فلسفة المذهب الفردى الحر . وعلى العكس من ذلك ، فقد اتسع نطاق الادارة العامة فى ظل

---

(١) لمزيد من التفاصيل عن مظاهر التدخل فى الدول المعاصرة ، راجع رسالة الدكتور أحمد عباس عبد البديع : تدخل الدولة ومدى اتساع مجالات السلطة العامة ص ١٨٠ وما بعدها .

دستور سنه ١٩٥٦ وسنه ١٩٧١ حيث تسود فلسفة التدخل وتقرير بعض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية .

(أ) فى ظل دستور سنه ١٩٢٣:

١٧- أورد دستور سنه ١٩٢٣ أحكام الحقوق والحريات العامة فى المواد من ٢ الى ٢٢ من الباب الثانى [١] .

وبمراجعة مضمون الحقوق والحريات التى نص عليها دستور سنة ١٩٢٣ نلاحظ أمرين :

الأمر الأول - عدم النص على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية :

يلاحظ أن دستور سنة ١٩٢٣ لم ينص على أى من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية كالحق فى العمل أو الضمان الاجتماعى ... الخ ،

---

(١) يمكن تقسيم هذه الحقوق والحريات الى مجموعتين :

المجموعة الأولى :

وهى مجموعة الحقوق والحريات المتعلقة بالنشاط الفردى ، وتشمل :

- الحريات الشخصية أو الحريات المدنية : حق الأمن ، حرية التنقل ، حرية المسكن وسرية المراسلات .
- الحريات الاقتصادية : حرية التملك ، حرية التجارة ، وحرية الصناعة .
- الحريات الفكرية : الحرية الدينية ، حرية الرأى ، وحرية التعليم .

المجموعة الثانية :

وهى مجموعة الحقوق والحريات التى يطلق عليها اصطلاح الحريات السياسية ، وتشمل : حرية الصحافة ، حرية الاجتماع ، وحرية تكوين الجمعيات .

لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلفنا : الديمقراطية بين الفكر الفردى والفكر الاشتراكى ص ٣٩٩ وما بعدها .

وذلك باستثناء النص الوارد فى المادة ١٩ الذي يجعل التعليم الأولى الزامياً للمصريين من بنين وبنات ، علاوة على مجانيته فى المكاتب العامة

وعلى ذلك تعتبر الحقوق والحريات التى نص عليها دستور سنة ١٩٢٣ - باستثناء ماورد بالمادة ١٩ - من قبيل الحقوق والحريات التقليدية التى تضمنها اعلانات حقوق الانسان والمواطن منذ الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩ .

الأمر الثاني - عدم تطلب تدخل الدولة :

تعتبر الحقوق والحريات المنصوص عليها فى دستور سنة ١٩٢٣من قبيل الحقوق والحريات التقليدية ، ولذلك توصف مثل هذه الحقوق بأنها حقوق سلبية ، بمعنى أنها لا تتطلب تدخل الدولة لامكان ممارستها أو التمتع بها . وبالتالى فإن هذه الحقوق لا تضع أى التزامات على عاتق الدولة ، والأمر الوحيد الذى تلتزم به الدولة هو امتناعها عن إتيان أى أمر ينافى هذه الحقوق أو تلك الحريات .

وهذه الملاحظة تنطبق على كل الحقوق والحريات التى نص عليها دستور سنة ١٩٢٣ باستثناء ما نصت عليه المادة ١٩ فيما يتعلق بحق التعليم حيث يفهم منها التزام الدولة بتوفير المدارس الأولية اللازمة حتى يمكن أن يكون التعليم الأولى الزامياً لكل المصريين .

ويتضح لنا مما سبق أن دستورسنة ١٩٢٣ كان يقوم على أساس الفلسفة الفردية ، حيث كانت الحقوق والحريات التى قررها تطبيقاً لمبادئ

المذهب الفردى الحر .

وقد أدى ذلك الى ضآلة دور الدولة ، اذ أصبح مقصوراً على القيام بوظائف الدولة الحارسة دون أى تدخل فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى، الأمر الذى ترتب عيه ضيق نطاق الادارة العامة فى ظل دستور سنة ١٩٢٣

(ب) فى ظل دستور سنة ١٩٥٦ :

١٨- استجابة للاتجاهات الدستورية الحديثة وتحقيقاً لأهداف الثورة، جمع دستور سنة ١٩٥٦ بين الديمقراطية السياسية والديمقراطية الاجتماعية ، فلم يكتف بالنص على الحقوق والحريات التقليدية [١] ، بل نص أيضاً على مجموعة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التى يمكن أن تهئ للمواطنين مناخاً ملائماً يكفل لهم الممارسة الفعلية لحقوقهم وحرياتهم التقليدية .

وقد حدد الدستور المقومات الأساسية للمجتمع المصرى ، وهى :

- التضامن الاجتماعى .

- تكافؤ الفرص .

---

(١) قرر دستور سنة ١٩٥٦ الحقوق والحريات التقليدية التالية :

١- الحقوق والحريات الشخصية ، وتتمثل فى : حق الأمن ، حرية التنقل ، حرية المراسلات وسريتها ، حرية المسكن ، وحظر ايذاء المتهم جسمانياً أو معنوياً .

٢- الحقوق والحريات الفكرية ، وتتمثل فى : حرية العقيدة وحرية القيام بالشعائر الدينية ، حرية الرأى والبحث العلمى ، وحرية التعليم .

٣- الحقوق والحريات السياسية ، وتتمثل فى : حرية الصحافة والطباعة والنشر ، حرية الاجتماع ، حرية تكوين الجمعيات ، وحق الانتخاب .

- منع السيطرة الاقتصادية .

- تيسر الدولة للمواطنين جميعاً مستوى لائقاً من المعيشة ، أساسه تهيئة الغذاء والمسكن والخدمات الصحية والثقافية والاجتماعية .

- تنظيم الاقتصاد القومى وفقاً لخطط مرسومة تراعى فيها مبادئ العدالة الاجتماعية ، وتهدف الى تنمية الانتاج القومى ورفع مستوى المعيشة .

وتطبيقاً لما سبق ، نص الدستور على أن تكفل الدولة للمصريين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الآتية :

أولاً - حق التعليم :

نص الدستور على أن التعليم حق للمصريين جميعاً ، وتكفله الدولة بإنشاء مختلف أنواع المدارس والمؤسسات الثقافية والتربوية والتوسع فيها تدريجياً .

كذلك قرر الدستور اشراف الدولة على التعليم العام ، على أن يكون بالمجان بمدارس الدولة فى مراحلة المختلفة .

وأخيراً ، نص الدستور على أن التعليم اجبارى وبالمجان بمدارس الدولة فى مرحلته الأولى .

ثانياً - حق العمل :

نص الدستور على أن للمصرين حق العمل ، على أن تعنى الدولة

بتوفيره ، وأن تكفل الدولة للمصريين معاملة عادلة بحسب ما يؤدونه من أعمال ، وأن تقوم بتحديد ساعات العمل وتقدير الأجور والتأمين ضد الأخطار ، فضلاً عن تنظيم حق الراحة والأجازات .

ثالثاً - حق الرعاية الصحية :

نص الدستور على أن الرعاية الصحية حق للمصريين جميعاً ، على أن تكفل الدولة هذا الحق وذلك بانشاء مختلف أنواع المستشفيات والمؤسسات الصحية .

رابعاً - حق الرعاية الاجتماعية :

قررالدستور حق المصريين فى المعونة فى حالة الشيخوخة وفى حالة المرض أو العجز عن العمل ، كما نص الدستور على أن تكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعى والمعونة الاجتماعية .

كذلك نص الدستور على أن تكفل الدولة تعويض المصابين بأضرار الحرب ، وذلك فضلاً عن التزامها بتعويض المصابين بسبب تأدية واجباتهم العسكرية .

ونلاحظ أن دستور سنة ١٩٥٦ قد اسند الى الدولة القيام بدور إيجابى فى مجال الحقوق والحريات ، اذ أصبح مطلوباً من الدولة أن تتدخل لكفالة الحقوق والحريات ، وهذا ما يتضح من مراجعة النصوص المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتى لا يمكن كفالتها للمواطنين الا بتدخل الدولة الفعال فى شتى المجالات .

لا شك فى أن الادارة العامة هى أداة هذا التدخل ، فاتسع نطاق الادارة العامة وازدادت أهميتها فى ظل دستور سنة ١٩٥٦ ، خصوصاً بعد حركة التأميم التى صاحبها وأعقبها قيام القطاع العام الذى يتولى مسئولية تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

(حـ) فى ظل دستور سنة ١٩٧١ :

١٩- سار الدستور المصرى الصادر سنة ١٩٧١ فى نفس الاتجاه الذى سيطر على الدساتير المصرية المتعاقبة منذ ثورة سنة ١٩٥٢ ، فحرص على النص على الحقوق التقليدية (١) الى جانب تقريره للحقوق الاقتصادية والاجتماعية . كذلك حرص الدستور على تحديد مقومات المجتمع المصرى ، سواء المقومات الاجتماعية والخلقية أو المقومات الاقتصادية .

وتتمثل المقومات التى قررها الدستور لإعادة بناء المجتمع المصرى فيما يلى :

- التضامن الاجتماعى .

- تكافؤ الفرص .

---

(١) تضمن الباب الثالث من دستور سنة ١٩٧١ الحقوق والحريات العامة التالية :

١- الحقوق والحريات الشخصية ، وتشمل : الحق فى الأمن ، حق الهجرة ، حرية التنقل ، حرمة المسكن ، حرمة الحياه الخاصة للمواطنين حرية ، وسرية المراسلات .

٢- الحقوق والحريات الفكرية ، وتشمل : حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية ، حرية البحث العلمى والابداع الفنىوالأدبى والثقافى ، وحرية الرأى .

٣- الحقوق والحريات السياسية ، وتشمل : حق الاجتماع ، حق تكوين الجمعيات ، حق انشاء النقابات والاتحادات ، حق الانتخابات والترشيح والاشتراك فى الاستفتاء ، وحرية الصحافة.

- حماية الطفولة والأمومة ورعاية النشئ والشباب .

- كفالة الدولة للخدمات الاجتماعية والثقافية والصحية .

- سيطرة الشعب على كل أدوات الانتاج ، وعلى توجيه فائضها .

- خضوع الملكية بصورها الثلاث (العامة والتعاونية والخاصة) لرقابة الشعب .

- تنظيم الاقتصاد القومى وفقاً لخطة تنمية شاملة .

وتثبيتاً للقيم السابقة وتنفيذاً لمتطلباتها ، نص الدستور الجديد على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التالية :

أولاً - حق العمل .

ثانياً - حق التعليم

ثالثاً - الحق فى خدمات التأمين الاجتماعى الصحى ، ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة .

رابعاً- حق العاملين فى نصيب من أرباح المشروعات التى يعملون بها

خامساً- حق الاشتراك فى الإدارة :

وهو من الحقوق التى قررها الدستور الجديد لأول مرة ، حيث نص على أن للعاملين نصيب فى ادارة المشروعات ، وذلك طبقاً للقواعد التالية :

(أ) يكون تمثيل العمال فى مجالس ادارة وحدات القطاع العام فى

حدود خمسين فى المائة من عدد أعضاء هذه المجالس .

(ب) يكون لصغار الفلاحين وصغار الحرفيين ثمانين فى المائة فى عضوية مجالس ادارة الجمعيات التعاونية الزراعية والجمعيات التعاونية الصغيرة .

(حـ) يشترك المنتفعون فى ادارة مشروعات الخدمات ذات النفع العام والرقابة عليها .

ويتضح من استعراضنا السابق لمضمون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أن الدستور الجديد قد أوجب تدخل فى كافة المجالات من أجل كفالة الحقوق والحريات لجميع المواطنين ، الأمر الذى يؤدى الى اتساع نطاق الادارة العامة وازدياد أهميتها فى جمهورية مصر العربية .

والخلاصة أن تطور مفهوم الحرية قد أدى الى تغير دور الدولة ، فأصبحت الدولة هى المسئولة عن تقدم المجتمع فى كل المجالات ، وغدت الادارة العامة أداة الدولة لإحداث هذا التقدم .

ومن ثم فقد اتسع نطاق الادارة العامة ، وغزت كافة الميادين .

وهو أمر ملحوظ فى مصر اذ قارنا ميادين نشاط الادارة العامة ومجالتها فى مصر الآن بميادين ومجالات نشاط الادارة العامة فى مصر فى عصورها المختلفة ، حيث يلاحظ الاتساع التدريجى لنطاق هذا النشاط وكثرة مجالاته ، استجابة لتطورات العصر من ناحية ، واتجاه السلطة فى مصر - تدريجياً - لتحقيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ، من ناحية أخرى .

المبحث الثالث

علاقة الادارة العامة

بكل من القانون الدستورى والقانون الادارى والادارة الخاصة

٢٠ - ترتبط الادارة العامة ارتباطاً وثيقاً بكل من القانون الدستورى والقانون الادارى ، وذلك على اعتبار أن القانون الدستورى هو الذى يحدد الاتجاهات العامة لكل مجالات نشاط سلطات الدولة المختلفة بما فى ذلك نشاط الادارة من ناحية ، ولخضوع نشاط الادارة لكل من أحكام القانون الادارى مبادئ علم الادارة العامة من ناحية أخرى ، الأمر الذى يوجب تحديد العلاقة بين الادارة العامة وكل من القانون الدستورى والقانون الادارى .

ولئن التقت الادارة العامة مع الادارة الخاصة فى أن موضوعها واحد وهو الادارة ، الا أن مجال عمل كل منهما مختلف ، حيث تكون الأولى فى مجال النشاط العام أو الحكومى ، بينما تقتصر الثانية على مجال النشاط الخاص . الأمر الذى يؤدى الى اختلاف القواعد التى تحكم كلاً منهما . وان كان ذلك لا يمنع من وجود قدر من القواعد المشتركة يمكن أن نطلق عليه اسم «القواعد العلمية للإدارة» وهى القواعد واجبة المراعاة لنجاح الادارة فى تحقيق أهدافها بغض النظر عن مجال ممارسة نشاطها .

وهكذا سنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب ، هى :

المطلب الأول - علاقة الادارة العامة بالسياسة والقانون الدستورى .

المطلب الثانى - علاقة الادارة العامة بالقانون الادارى .

المطلب الثالث - علاقة الادارة العامة بالادارة الخاصة .

المطلب الأول

علاقة الادارة العامة بالسياسة والقانون الدستورى

٢١ - يهتم علم السياسة ببيان السلطات العامة فى الدولة واختصاصاتها والعلاقات فيما بينها من ناحية ، وعلاقتها بالمواطنين ، من ناحية أخرى . بينما تهتم الادارة العامة بالنشاط البشرى الجماعى للمنظمات العامة لتحقيق السياسة العامة للدولة .

ومن ثم تقوم السلطات السياسية بتحديد اتجاهات السياسة العامة للدولة فى كافة المجالات ، بينما تقوم الجهات الادارية بوضع هذه الاتجاهات موضع التطبيق ، فالسلطة السياسية ترسم وتخطط ، وتقتصر مهمة الادارة على التنفيذ على ضوء ماتحدده السلطة السياسية .

فما هى العلاقة بينهما ؟ (١)

لظروف خاصة بالولايات المتحدة الأمريكية ، وبسبب الآثار الضارة لسياسة الاسلاب أو الغنائم Spoil system - التى استمرت حتى سنه

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع
- مؤلفنا : الادارة العامة ، ١٩٧٣ ، صفحة ١٣ ومابعدها .
- مؤلفنا : القانون الدستورى المغربى ، ١٩٧٨ ، صفحة ٤ وما بعدها .
- الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيحا : الادارة العامة ، ١٩٩٣ ، صفحة ١٠٢ ومابعدها .
- الدكتور أحمد رشيد : نظرية الادارة العامة ، ١٩٩٣ ، صفحة ٧٩ ومابعدها .

١٩٤٠ والتى كانت تعنى سعى الحزب السياسى الفائز فى الانتخابات الى ابعاد منافسيه عن المناصب الادارية ويشغلها باتباعه ومؤيديه (تغليب الصالح الحزبى على الصالح العام) . نادى البعض بالفصل بين السياسة والادارة ، حيث يقوم الوزراء برسم السياسة بينهما يجب على الموظفين العمل على تنفيذها . على أساس ان ذلك يحقق الحياد السياسى للإدارة ، ويرفع من كفائتها وقدرتها على تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة انطلاقاً من أن حياد الموظفين يبعدهم عن المؤثرات السياسية الحزبية لاختلاف طبيعة العمل الادارى عن العمل السياسى .

ولما كانت اسباب الفصل بين السياسة والادارة انما تعود لأسباب معينة خاصة بالولايات المتحدة الأمريكية وسوء استغلال احزابها السياسية لسلطات الدولة ، دون أن يكون ذلك مبنياً على أسس علمية . وذلك فضلاً عن العلاقة الوثيقة بين كل من السياسة والادارة . لذلك يسود الآن الرأى القائل بالعلاقة المباشرة والحتمية بين كل من السياسة ولادارة ، والادارة ليست الا تنفيذاً لما تقرره السياسة من اتجاهات عامة يجب مراعاتها والالتزام بها .

وتتعدد مظاهر الصلة الوثيقة بين كل من السياسة والادارة ، ومن أهمها :

١- تعتبر السياسة العامة والادارة العامة وجهان لعملة واحدة ، فالسياسة العامة هى التى تحدد الاتجاهات العامة التى يجب أن تلتزم الادارة العامة بها عند قيامها بوظائفها المختلفة . فالسياسة تحدد الأهداف،

وتقوم الادارة بوضع هذة الأهداف موضع التطبيق .

٢- تتأثر الادارة فى ادائها لوظائفها بالنظام السياسى القائم واتجاهاته المسيطرة ، حيث تتأثر بمدى اتجاهاته الديمقراطية ، ومدى اهتمامه بتحقيق المساواه الفعلية بين المواطنين ، ومدى انشغاله بتوفير حد أدنى من العدالة الاجتماعية بين المواطنين ، ونظرته للفئات الاجتماعية المختلفة ، ومدى التزامه باحترام تنفيذ الاتفاقيات الدولية فى مجالات العمل الادارى الداخلى المختلفة ... الخ .

٣- توجد علاقة عضوية بين كل من رجال السياسة ورجال الادارة ، فقد يجمع الشخص الواحد بين الصفتين : الصفة السياسية والصفة لادارية

مثال ذلك الوزير الذى يعتبر سياسياً يشارك فى صنع السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها من ناحية ، وفى ذات الوقت يعتبر الرئيس الادارى الأعلى لوزارته والذى يضع هذه السياسة موضع التنفيذ باشرافه وتوجيهاته اليومية ، من ناحية أخرى . كذلك المحافظ الذى يجمع بين الصفة السياسية كمسئول أول - على مستوى المحافظة - عن تنفيذ السياسة العامة للدولة فى مختلف المجالات ، وبين صفته الادارية كرئيس ادارى أعلى لمعظم الجهات الادارية فى المحافظة .

وبالرغم من المظاهر السابقة التى تؤكد الصلة الوثيقة بين كل من السياسة العامة والادارة العامة ، الا أن ذلك يجب ألا يحجب عن نظرنا أن مجال كل منهما يختلف عن الآخر ، فالأولى مجالها السياسة والعمل السياسى ، والثانية مجالها الادارة والنشاط الادارى ، ومن ثم فيجب ألا

ننسى الفارق الجوهرى بين الطبيعة السياسية لعمل رجل السياسة والطبيعة الادارية لوظيفة رجل الادارة .

فعلم السياسة يهتم بالظواهر السياسية ، بينما يهتم علم الادارة بالظواهر الادارية .

وبمعنى آخر ، يهتم علم السياسة بالنظم السياسية وما يرتبط بها ، بينما يهتم علم الادارة العامة بالأجهزة الادارية ومايرتبط بها . مع التسليم بوجود روابط وثيقة بين كل منهما .

ولكن ماهى العلاقة بين الادارة العامة والقانون الدستورى ؟

٢٢ - يرى الفقه أن القانون الدستورى طبقاً للمعيار الشكلى هو مجموعة القواعد القانونية الواردة بالوثيقة المسماه بالدستور ، تلك الوثيقة الصادرة من السلطة التأسيسية أو المؤسسة والتى يلزم لتعديلها اتباع اجراءات معينة تختلف عن الاجراءات المتبعة لتعديل قواعد القانون العادى. وتميل غالبية الفقه الى الأخذ بالمعيار الموضوعى لتعريف القانون الدستورى وان اختلفت فيما بينها عند تحديدها لموضوعات هذا القانون . وطبقاً للمعيار الموضوعى ، يشمل القانون الدستورى كل القواعد الدستورية بطبيعتها ، وذلك سواء وردت بوثيقة الدستور أم لم ترد بها . فلا يدخل فى القانون الدستورى بعض القواعد ذات الطبيعة غير الدستورية حتى ولو ورد النص عليها فى الدستور .

فموضوع الدستور - فى نظر الأستاذ جورج بيردو [1] - هو تنظيم ممارسة السلطة ، ومن ثم يتحدد موضوع القانون الدستورى فى بيان الهيئات التى تمارس السلطة واختصاصاتها وكيفية ممارسة هذه الاختصاصات من ناحية ، وبيان فلسفة القانون التى تحكم هيئات الدولة عند ممارستها لاختصاصاتها ، من ناحية أخرى .

ويرى الأستاذ بنواجينو [2] أن موضوع القانون الدستورى مزدوج ، فيعد قاعدة عمل من ناحية ، ويعد فلسفة ، من ناحية أخرى .

فمن الناحية الأولى ، يعد الدستور قاعدة عمل ، حيث تتمثل الوظيفة الأولى لكل دستور فى تحديد نظام الحكم ، وذلك ببيان السلطات العامة وكيفية الوصول اليها ، وبيان اختصاصات هذه السلطات وتحديد علاقاتها فيما بينها .

ومن الناحية الثانية ، يعد الدستور فلسفة ، حيث يحدد المبادئ التى ينبغى أن تحكم عمل السلطات العامة عند ممارستها لاختصاصاتها ، ويتحقق ذلك بأمرين :

أولهما - بيان الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى ينبغى أن تمثل الاطار العام لعمل السلطات العامة .

ثانيهما - بيان حقوق وحريات المواطنين وضماناتها ، مما يمثل قيداً

---

(١) G. Burdeau : Droit const et inst . pal ., P 64 .

(٢) Benoit jeanneau : Droit contst . et inst . pol ., P 59 .

على عمل السلطات العامة .

ويتضح لنا مما سبق العلاقة الوثيقة بين كل من الادارة العامة والقانون الدستوري ، حيث يضع القانون الدستورى الاطار العام والاتجاهات الكبرى التى يجب أن تلتزم بها كافة السلطات والهيئات فى الدولة ، بما فى ذلك الادارة العامة ، فالادارة العامة منفذة لاتجاهات القانون الدستورى ومبادئه ويجب أن تلتزم بها وتتقيد بعدم الخروج عليها .

المطلب الثانى

العلاقة بين الادارة العامة والقانون الادارى

٢٣ - يزداد الاهتمام يوماً بعد يوم بتحديد العلاقة بين القانون الإدارى والإدارة العامة ، وهو الأمر الذي يشغل المفكرين والكتاب والمؤتمرات الدولية الخاصة بالعلوم الإدارية .

ففى المؤتمر الدولى العاشر للعلوم الإدارية (مدريد من ٣ الى ٨ سبتمبر سنه ١٩٥٦) عقد اجتماع لأساتذة القانون الادارى والإدارة العامة من أعضاء المؤتمر لدراسة البحث المقدم من هيئة اليونسكو بعنوان «تدريس العلوم الإدارية» ، وقد تبين للمجتمعين أن الدول المختلفة تنظر للإدارة العامة كموضوع علمى يدرس كمادة فى مناهج الجامعات من زاويتين مختلفتين : «تقصر بعض الدول هذه الدراسة على الناحية القانونية (القانون الادارى) ، بينما ينكر علماء دول أخرى وجود القانون الإدارى على أساس خضوع الروابط الإدارية لأحكام القانون الخاص ، إلا أن تطور الحياة العامة

قد أدى الى التقريب بين هذين الاتجاهين المتعارضين بحيث أصبحت دول الطائفة الأولى تتناول دراسة العلوم الإدارية الى جانب القانون الإداري . واتجهت دول الطائفة الثانية الى دراسة القانون الإداري الى جانب العلوم الإدارية » [١] .

فما هو القانون الإداري ؟ وما هي الإدارة العامة ، وما هي العلاقة بينهما ؟

يعرف القانون الإداري بأنه مجموعة القواعد المتعلقة بالنشاط الإداري وعلى ذلك يكون القانون الإداري هو قانون الإدارة من حيث التنظيم والنشاط والرقابة ، سواء أخذنا بالمدلول الواسع أو المدلول الضيق للقانون الإداري [٢] .

فالقانون الإداري اذن هو القانون الذي يتعلق بتنظيم ونشاط الإدارة .

وتعرف الإدارة العامة بأنها النشاط البشري الجماعي للمنظمات العامة ، لتحقيق السياسة العامة للدولة ، أي أن الإدارة العامة هي نشاط الجهاز الإداري ، لتحقيق السياسة العامة للدولة [٣] .

---

(١) محمد علي رشدي : صلة مصر بالمعهد الدولي للعلوم الإدارية . مقال منشور بمجلة العلوم الإدارية ، السنة الأولى ، العدد الأول ، ١٩٥٩ ، صفحة ١٨ وما بعدها .

(٢) انظر مؤلفنا : القانون الاداري ، ١٩٩٤ ، ص ١٥ وما بعدها .

(٣) راجع مؤلفنا : الإدارة العامة ١٩٧٣ ، صفحة ١٢ وما بعدها .

- يعرف البعض علم الادارة بأنه دراسة الواقع الإداريوذلك بدراسة الإدارة كما هي بالفعل ، ودراسة ما يجب أن تكون علية لتحقيق أهدافها ، وذلك فضلاً عن دراسة تطورها في المستقبل بغرض ضمان تحقيق أهدافها . (=)

وهكذا يبرر لنا من تعريف كل من القانون الإدارى والإدارة العامة أنهما يعالجان موضوعاً احداً هو النشاط الإدارى . واذا كان النشاط الإدارى هو موضوع كل من القانون الإدارى والإدارة العامة ، فما الفارق بينهما إذن؟

الواقع أن النشاط الإدارى وإن كان موضوع كل من القانون الإدارى والإدارة العامة ، إلا أنه يوجد فارق جوهرى فى كيفية دراسة كل منهما لهذا الموضوع ، فالقانون الإدارى يهتم بالجانب القانونى للنشاط الإدارى أى أنه يحدد الإطار القانونى للنشاط الإدارى ، بينما تهتم الإدارة العامة بالجانب الفنى للنشاط الإدارى ، أى أنها تحدد الإطار الفنى للنشاط الإدارى .

ومع اختلاف الكيفية أو الطريقة التى يدرس بها القانون الإدارى والإدارة العامة موضوع النشاط الإدارى ، إلا أنه يوجد تأثير متبادل بين كل منهما ، حيث يؤثر الإطار القانونى للنشاط الإدارى على بعض المبادئ والتوجيهات الفنية المتعلقة بممارسة هذا النشاط . والعكس صحيح أيضاً ، حيث يمكن التغيير فى الإطار القانونى للنشاط الإدارى ، وذلك نتيجة لتأ[ثر] المشرع بالمبادئ والتوجيهات الفنية المتعلقة بهذا النشاط ، الأمر الذى يدفعه الى تعديل بعض القواعد القانونية مراعاة للمبادئ والتوجيهات الفنية التى

(=) - راجع : Charles DEBBASCH : Science administrative 4ieme ed . 1980 P7 et s.

بينما يعرف الأستاذ الإدارة العامة بأنها النشاط الذى تقوم به السلطات العامة لإشباع الحاجات العامة .

راجع مزنفد Droit administrat . 1983 . P . 14 .

تكون وليدة الممارسة الفعلية للنشاط الإدارى .

مثال ذلك تعيين الموظفين العموميين ، اذ يهتم القانون الإدارى بتحديد الشروط الواجب توافرها فى المرشحين لتولى الوظائف العامة ، كما يحدد أيضاً طريقة شغل هذه الوظائف ، وذلك علاوة على بيان الاختصاصات والحقوق المقررة لشاغلى هذه الوظائف .

أما الادارة العامة فإنها تدرس موضوع تعيين الموظفين العموميين من زوايا أخرى : اذ تدور المفاضلة بين أى الطرق أفضل للتعيين فى الوظائف ، مع مراعاة أن أفضل طريقة للتعيين فى وظيفة معينة قد لا تكون هى الأفضل عند التعيين فى وظيفة أخرى ، كذلك تتطلب الإدارة العامة تحديد اختصاصات كل وظيفة وفقاً للممارسة الفعلية للنشاط ، كما تتطلب تحديد حقوق شاغل الوظيفة طبقاً لما يؤديه من عمل فعلى .

وفيما يتعلق بترقية الموظفين العموميين مثلاً ، يهتم القانون الإدارى بوضع قاعدة عامة تحدد شروط ترقية الموظفين العموميين ، سواء على أساس الأقدمية المطلقة أو بالاختيار ، بينما تهتم الإدارة العامة بالمقارنة بين أفضل الأساليب لترقية الموظفين العموميين ، وبيان مزايا وعيوب كل منها ، ومبررات تفضيل أى منها .

ومهما كانت مزايا أى أسلوب من أساليب الترقية ، فإنه لا يوضع التطبيق إلا اذا تقرر بمقتضى قاعدة قانونية ، وهنا يظهر تأثير القانون الادارى على الإدارة العامة .

أما اذا اقتنع المشرع بأسلوب معين للترقية ، فإنه يصدر قاعدة قانونية تقرر تطبيقه ، وهنا يظهر تأثير الإدارة العامة على القانون الاداري.

وهكذا تهتم الإدارة العامة بتقرير الأساليب والإجراءات ووضع التوجيهات والمبادئ التى تؤدى الى كفاءة الجهاز الإدارى من ناحية ، وتوفير الوقت والجهد والنفقات ، من ناحية أخرى . بينما يهتم القانون الإدارى دائماً بوضع القواعد القانونية التى تحكم النشاط الإدارى ، ضماناً للشرعية وتحقيقاً للعدالة والمساواة .

"ان علم الإدارة العامة يضع سياسة وخططاً للعمل الإدارى لكى يتم بطريقة مثالية بقدر الإمكان بينما القانون الإدارى يتولى وضع الضوابط القانونية لهذا العمل ، مراعياً فى ذلك سلطة الإدارة ووضعها من حيث وظيفتها وما تهدف اليه من جهة ، وملاحظاً من الجهة الأخرى وضع الأفراد من حيث الاهتمام بالمحافظة على حقوقهم وحرياتهم فى مواجهة النشاط الإدارى الذى تمارسه الإدارة – حسب الوضع القانونى – لصالحهم" (١).

ومن ثم يكون من الضرورى الاستفادة من دراسات كل من القانون الإدارى والادارة العامة معاً ، وذلك بغرض تكوين الجهاز الادارى القادر على اشباع الحاجات العامة بكفاءة وبأقل النفقات .

والخلاصة أنه يوجد ارتباط وثيق وضرورى بين الإدارة العامة والقانون الإدارى ، طبقاً للعناصر التالية :

---

(١) الدكتور/ محمد كامل ليلة : مبادئ القانون الإدارى ، الكتاب الأول ، ١٩٦٨ م ، صفحة ٦٤٦

أولاً - تخضع الإدارة العامة فى نشاطها لمبدأ أساسى ، هو مبدأ سيادة القانون أو حكم القانون The Rule of law ويعنى ذلك خضوع الإدارة - على اختلاف مستوياتها- للقانون أو النظام بمعناه الواسع ، فالقانون ينطبق على الجميع إدارة وإداريين ، تنظيمات وأفراد .

ثانياً - يمثل النشاط الادارى موضوع كل من القانون الإدارى والإدارة العامة ، وذلك على الرغم من اختلاف كيفية دراسة كل منهما لهذا النشاط حيث يحدد القانون الإدارى الإطار القانونى للنشاط الإدارى ، بينما تحدد الإدارة العامة الإطار الفنى لهذا النشاط .

ثالثاً - يوجد تأثير متبادل بين الإدارة العامة والقانون الإدارى ، فالإدارة العامة تؤثر فى القانون الإدارى ، عن طريق بيان مدى فعالية وكفاءة النظم الإدارية المقررة طبقاً لقواعد القانون الإدارى ، واقتراح أفضل السبل لوضع هذه النظم موضوع التطبيق ، بينما يؤثر القانون الإدارى فى الإدارة العامة ، وذلك عن طريق وضع القواعد القانونية التى تمارس فى ظلها أبحاثها ودراساتها .

وعلى ذلك يتعاون كل من القانون الإدارى والإدارة العامة ، ويتبادلان التأثير ، وذلك بهدف تحقيق الأداء الأكفأ والأسرع للجهاز الإدارى ، على أن تخضع الإدارة العامة للأحكام الواردة بالقانون الإدارى .

المطلب الثالث

تميز الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة

٢٤ - تهتم الادارة العامة بالنشاط الادارى الذى يهدف الى تحقيق الصالح العام ، بينما تهتم الادارة الخاصة بالنشاط الخاص الذى يهدف - أساساً - الى تحقيق الربح .

واذا كان من المتفق عليه وجود اختلاف بين هدف نشاط كل من الادارتين ، إلا أنه قد ثار خلاف فيما يتعلق بوجود فوارق بين مبادئ الادارة فى كل من الادارتين العامة والخاصة : فيرى يعض الكتاب أنه لا توجد فوارق جوهرية بين كل من الادارتين ، بينما يتجه جانب كبير من الكتاب الى القول بوجود فوارق جوهرية بينهما (١).

الاتجاه الأول - عدم وجود فوارق بين الادارة العامة والادارة الخاصة :

٢٥ - يرى أنصار هذا الاتجاه عدم وجود فوارق أو فواصل جوهرية بين الادارة العامة والادارة الخاصة ، وذلك على أساس وحدة نظرية الادارة فى كل منهما ، الأمر الذى يؤدى الى "التماثل فى مبادئ الادارة وفى عناصر العملية الادارية هنا وهناك" (٢).

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

Charles Delileasch : Sciences adimuistratives P.4 et seuit.

- الدكتور ابراهيم درويش : دراسة الادارة العامة ، ص ٧٦ وما بعدها

- الدكتور ابراهيم شيحا الادارة العامة ، صفحة ٦٨ وما بعدها .

(٢) الدكتور/ عبد الفتاح حسن : مبادئ الإدارة العامة ، ص ٢٢ .

ويدلل أنصار هذا الاتجاه على صحة رأيهم باسانيد ومبررات عديدة ، تتمثل أهمه فيما يلى :

أولاً - معنى الادارة :

يعتمد أنصار الاتجاه القائل بعدم وجود فوارق بين الادارة العامة والادارة الخاصة على ما يستفاد من معنى كلمة إدارة ، فيقولون أن معنى الادارة لا يعكس نوعاً معيناً من الخدمات ، بل يعكس جميع الخدمات بغض النظر عن وصفها .

وفى رأينا ، أنه اذا كان صحيحاً أن معنى الادارة لا يعكس نوعاً معيناً من الخدمات ، لأن الادارةتعنى- كما أوضحنا سابقاً - تقديم الخدمات للآخرين . إلا أن وصف الادارة بأنها عامة أو خاصة يؤدى - بدون شك - الى تمثل نوع معين من الخدمات ، يختلف وفقاً لما اذا كانت الادارة التى تقدمه هى الادارة العامة أو الادارة الخاصة .

ومن ثم فإن اختلاف مجال كل من الادارتين وعدم التماثل بين أنواع الخدمات التى تهتم بها كل منهما ، يؤدى الى اختلاف بعض المبادئ والتوجيهات التى تحكم كلا من الادارتين .

ثانياً - الهدف :

يرى أنصار عدم التفرقة بين الادارة العامة والادارة الخاصة أن الادارة الخاصة مثل الادارة العامة تهدف الى تحقيق الصالح العام ، فضلاً عن احترام مبدأ المساواة فى طلب الخدمة ، على الأقل كمبدأ أخلاقى .

وفى تقديرنا أن ذلك غير صحيح ، لأن الادارة الخاصة تهدف الى تحقيق الربح بصفة أساسية ، وذلك باستثناء بعض المشروعات الخاصة التى تهدف الى تحقيق الصالح العام (المشروعات الخاصة ذات النفع العام) ، وهى قليلة وزهيدة القيمة اذا قورنت بالعديد من المشروعات الخاصة التى لا تهدف الى تحقيق الصالح العام .

ومن ناحية أخرى ، لا يهتم كل أصحاب المشروعات الخاصة باحترام مبدأ المساواة كمبدأ أخلاقى ، لأن الكثير منهم لا يحترم هذا المبدأ إلا اذا كان ذلك يؤدى الى تحقيق مصالحه الخاصة .

ثالثاً - التأميم :

يرى أنصار عدم التفرقة بين الادارة العامة والادارة الخاصة أن مظاهر التشابه بين الادارتين تبدو بصورة واضحة فى التأميم ، أو فى أيلولة الشركات الخاصة للحكومة .

والواقع أن التأميم هو اجراء يقصد به نقل ملكية المشروع المؤمم من الملكية الخاصة الى الملكية العامة ، أى من ملكية الأفراد والهيئات الخاصة الى الملكية العامة للدولة . وينص قرار التأميم - عادة - على الشكل الذى سيتخذه المشروع المؤمم ، كما تقرر الدولة كيفية إدارة المشروع المؤمم بما يتفق مع طبيعة نشاط هذا المشروع . وذلك اما بإدخاله ضمن مجموعة المرافق العامة الاقتصادية (الصناعية والزراعية والتجارية) أو بإدخاله ضمن مجموعة المرافق العامة التقليدية . وفى الحالتين ، يخضع المشروع المؤمم لمبادئ إدارة تختلف عن تلك التى كان يدار طبقاً لها قبل التأميم .

ويتضح مما سبق أن تأميم المشروعات الخاصة لا يعد دليلاً على عدم وجود فوارق بين الادارة العامة والادارة الخاصة ، بل العكس هو الصحيح ، اذ يؤكد التأميم وجود فوارق بين الادارتين .

رابعاً - تماثل بعض مبادئ الادارة :

يقول أنصار عدم التفرقة بين الادارة العامة والادارة الخاصة بوجود تماثل بين الادارتين من حيث المبادئ التي تحكم كلا منهما ومراحل العملية الادارية ومشاكل الادارتين فى العصر الحديث ، الأمر الذى يدل على عدم وجود فوارق بين الادارة العامة والادارة الخاصة .

اذ ينطبق علم الادارة على كل من الأعمال العامة والاعمال الخاصة على حد سواء ، وذلك بغض النظر عن حجم وغاية كلّ منهما . وهو الأمر الذى يؤدى الى القول بوجود مبادئ مجردة تحكم الادارة العامة والادارة الخاصة .

ونحن نتفق مع أنصار هذا الاتجاه فى القول بانطباق علم الادارة على كل من الادارة العامة والادارة الخاصة ، فضلاً عن وجو مبادئ مجردة تحكم كلا من الادارتين . ولكن ذلك لا يعنى - فى رأينا - عدم وجود فوارق بين الادارة العامة والادارة الخاصة ، ذلك أن كلا الادارتين تنتميان الى علم واحد هو علم الادارة ، ومن ثم تنطبق مبادئ هذا العلم على كل من الادارتين ، ولكن ذلك لا يمنع - ولم يمنع - وجود مبادئ وتوجيهات خاصة بكل منهما على حدة ، بسبب اختلاف هدف كل من الادارتين ، فضلاً عن اختلاف النظام القانونى والوسائل والأساليب المقررة لكل منهما .

ويرى أنصار عدم التفرقة أن الادارتين العامة والخاصة تتفقان فى وحدة مراحل العملية الادارية التى تدور حول التخطيط والتنظيم والتنسيق (والاتصال) والرقابة ، وذلك فضلاً عن خضوع الادارتين لمسئولية مشتركة هى المسئولية الاجتماعية .

واذا كان صحيحاً إتفاق الادارتين فى وحدة مراحل العملية الادارية من تخطيط وتنظيم وتنسيق ، واتصال ورقابة ، إلا أن ذلك لا يعنى عدم وجود فوارق بين الادارة العامة والادارة الخاصة .

كذلك لا يتصور أن يكون التخطيط فى القطاع العام هو ذات التخطيط فى القطاع الخاص ، وذلك فضلاً عن أن التخطيط العام يتجه الآن ليصبح قومياً وشاملاً فى كثير من الدول المعاصرة الأمر الذى لا يمكن أن يتحقق بالنسبة للتخطيط الخاص .

والأمر كذلك بالنسبة للتنظيم ، فإذا كانت المبادئ العامة للتنظيم وعوامل نجاحه واحدة فى كلا الادارتين ، إلا أن هيكل التنظيم واختصاصات أعضائه تختلف فى الادارة العامة عنها فى الادارة الخاصة .

أما التنسيق والاتصال ، فيخضعان لتوجيهات عامة واحدة فى كلا الادارتين ، إلا أن إمكانية التنسيق والاتصال ووسائلها يمكن أن يختلفا فى الادارة العامة عنها فى الادارة الخاصة ، وذلك بسبب ضخامة الجهاز الادارى من ناحية ، وخضوع الادارة العامة لقواعد القانون العام التى قد تحد من سلطة الادارة فى التصرف أو فى اختيار الوسائل ، من ناحية أخرى .

واذا كانت الادارتان العامة والخاصة تخضعان للرقابة ، الا أن الرقابة على كل منهما تختلف من حيث صورها وآثارها .

فالرقابة على الادارة الخاصة تتمثل أساساً فى رقابة صاحب المشروع الخاص ، فضلاً عن رقابة الرأى العام . أما الرقابة على الادارة العامة فإنها تتمثل فى رقابة الرأى العام من ناحية ، والرقابة السياسية (رقابة التنظيمات السياسية ورقابة البرلمان) ، من ناحية ثانية . والرقابة القضائية، من ناحية ثالثة . ورقابة السلطة التنفيذية ، من ناحية رابعة .

كذلك تتمثل آثار الرقابة على الادارة الخاصة فى الامتناع عن التعامل مع المشروع الخاص ، فضلاً عن المسئولية المدنية والجنائية اذا توافرت شروطها . أما آثار الرقابة على الادارة العامة فتتمثل فى المسئولية المدنية والجنائية اذا توافرت شروطها ، وذلك فضلاً عن المسئوليتين السياسية والادارية .

وهكذا يتضح لنا أن اشتراك الادارتين العامة والخاصة فى وحدة مراحل العملية الادارية لا يعنى عدم وجود فوارق بين الادارة العامة والادارة الخاصة .

وأخيراً ، يقول أنصار عدم التفرقة بين الادارة العامة والادارة الخاصة بوجود تماثل بين الادارتين خصوصاً بعد التطورات المعاصرة ، حيث تشترك الادارتان فى بعض الخصائص مثل كبر الحجم والاحتكار واستخدام معايير قياس الكفاية ، وذلك فضلاً عن وحدة طبيعة المشاكل فى كلى الادارتين .

ومع اشتراك كل من الادارتين العامة والخاصة فى خاصية كبر الحجم ، الا أن المشروعات الخاصة ذات الحجم الكبير قليلة نسبياً ، بعكس المشروعات العامة ذات الحجم الكبير التى تزداد باستمرار . أى أن كبر حجم المشروع وان كان ظاهرة عامة ، الا أن هذه الظاهرة تبدو أكثر إنطباقاً فى مجال الادارة العامة عنها فى مجال الادارة الخاصة .

كذلك لا ننكر وحدة طبيعة المشاكل المشتركة بين كل من الادارتين العامة والخاصة ، إلا أن ذلك لا يعنى - فى رأينا - عدم وجود مشاكل خاصة بكل إدارة على حدة ، ذلك أن هدف الادارة العامة والنظام القانونى الذى تخضع له يفرضان عليها مشاكل من طبيعة خاصة تختلف عن تلك التى تواجه الادارة الخاصة .

والخلاصة أن أنصار الاتجاه القائل بعدم وجود فوارق جوهرية بين الادارة العامة والادارة الخاصة يرون وحدة نظرية الادارة فى كل من الادارتين، وذلك الى جانب وجود بعض التشابه بين الادارتين .

ولا شك فى أن هذا التشابه يعد أمراً بديهياً ومنطقياً ، حيث تشترك الادارتان فى انتمائهما الى أصل واحد هو الادارة ، وبالتالى فلابد من وجود قدر من التشابه ، بل قدر من المبادئ والتوجيهات المشتركة بينهما . إلا أن اختلاف هدف كل من الادارتين ، واختلاف النظام القانونى المطبق على كل منهما ، يؤدى بالضرورة الى وجود فوارق بين الادارة العامة والادارة الخاصة .

الاتجاه الثاني - وجود فوارق بين الادارة العامة والادارة الخاصة :

٢٥- يسلم الاتجاه الثانى بين كتاب الادارة العامة بأن الادارتين العامة والخاصة تنتميان الى علم الادارة ، وبالتالى فإنهما تخضعان لنفس المبادئ والتوجيهات المشتركة . إلا أن ذلك لا يمنع من وجود فوارق جوهرية بين الادارة العامة والادارة الخاصة (١)، حيث تختلف الادارتان من حيث النشأة ، الهدف ، الارتباط بالسياسة ، الضخامة ، المجال ، النظام القانونى، وبعض مبادئ وأساليب العمل .

وتفصيل ذلك كما يلى (٢) :

أولاً - النشأة :

يرى أنصار الاتجاه القائل بوجود فوارق جوهرية بين الادارة العامة والادارة الخاصة أن الادارتين تختلفان من حيث النشأة : فالادارة العامة من صنع الدولة ، حيث تقوم السلطة العامة بإنشائها . بينما يقوم الأفراد والهيئات الخاصة بإنشاء الادارة الخاصة ، وذلك طبقاً لأحكام القانون المنظمة للنشاط الفردى .

---

(١) راجع :

- Gladden : The essentials of public administration , london , 1958 , P . 26 .

(٢) - S.R. Nigam : Principles of public administration , P . 10 .

- الدكتور/ سليمان الطماوى : مبادئ علم الادارة العامة ، ١٩٨٠ ، صفحة ٣٣ وما بعدها .

- الدكتور / ابراهيم شيحا ، المرجع السابق ، صفحة ٧٩ ومابعدها .

والواقع أنه وإن كان من الصحيح أن الأفراد هم الذين يقومون بإنشاء الادارة الخاصة كقاعدة عامة ، إلا أنه توجد بعض الادارات الخاصة التى ينشئها الأفراد بغرض تقديم خدمات عامة ، وهى التى يطلق عليها اصطلاح المشروعات الخاصة ذات النفع العام ، حيث يخضع إنشاء هذه المشروعات وادارتها لقدر كبير من تدخل الدولة ، وبالتالى يكون إنشاء هذه المشروعات وادارتها بواسطة الأفراد والدولة معاً .

ثانياً - الهدف :

يرى أنصار هذا الاتجاه أن اختلاف هدف الادارة العامة عن هدف الادارة الخاصة يعد دليلاً على وجود فرروق جوهرية بين الادارتين ، حيث تهدف الإدارة العامة الى تحقيق الصالح العام ، بينما تهدف الادارة الخاصة الى تحقيق الربح أساساً .

ولئن كان صحيحاً أن الادارة العامة تهدف الى تحقيق الصالح العام بينما تهدف الادارة الخاصة الى تحقيق الربح بصفة أساسية ، إلا أن التطورات الحديثة واتجاه معظم دول العالم لاعتناق مذهب التدخل قد أبرزا ظاهرتين فى هذا الشأن :

الظاهرة الأولى - المشروعات الخاصة ذات النفع العام :

ظهرت منذ زمن بعيد بعض المشروعات الخاصة التى تهدف الى تحقيق الصالح العام ، وقد زاد عدد هذه المشروعات فى وقتنا الحاضر واتسع مجال نشاطها .

الظاهرة الثانية - المرافق العامة الاقتصادية :

كذلك ظهرت المرافق العامة الاقتصادية (المرافق العامة الصناعية - المرافق العامة الزراعية - والمرافق العامة التجارية) والتى تسعى الى تحقيق الربح ،شأنها فى هذا شأن المشروعات الخاصة ، وإن كان ربح هذه المرافق إنما يتجمع فى الخزانة العامة لتعيد انفاقه فى شكل خدمات تقدم لاشباع الحاجات العامة للمواطنين .

ثالثاً - الارتباط بالسياسة :

يقول أنصار هذا الاتجاه أن ارتباط الادارة العامة بالسياسة يعد أقوى وأوضح من ارتباط الادارة الخاصة بها . حيث تعبر قرارات الأولى عن رغبة البلاد ، الأمر الذى يوجب طاعتها وتنفيذها من جانب كل مواطن (1) .

بعكس قرارات الثانية التى تعبر عن رغبة أصحاب المشروعات الخاصة وبالتالى فهى لا تلزم إلا أصحاب هذه المشروعات والعاملين بها أو المتعاملين معها .

والحقيقة أن كلا من الادارتين العامة والخاصة ترتبطان بالسياسة وتتأثران بها ، الا أن ارتباط الادارة العامة بالسياسة يكون أكبر ، أما ارتباط الادارة الخاصة بالسياسة فإنه يتأثر حتماً بالمذهب الاجتماعي والاقتصادى السائد فى المجتمع .

---

(١) - S.R. Nigam : Principles of public administration , P . 11 .

رابعاً - الضخامة :

يرى أنصار التفرقة بين الادارة العامة والادارة الخاصة أن المشروعات العامة تتسم عموماً بالضخامة ، الأمر الذى يترتب عليه الكثير من مشاكل التنظيم والاتصال والتنسيق .

والواقع أن بعض المشروعات الخاصة تتساوى فى الضخامة مع بعض المشروعات العامة إن لم تكن تفوقها ، ويكفى أن نشير الى شركة جنرال موتورز أو شركة فورد فى الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث تفوق ضخامة مشروعات هاتين الشركتين المشروعات العامة فى بعض الدول .

ولكن جدير بنا أن نسجل أن ضخامة المشروعات تعد ظاهرة عامة فى العصر الحديث ، الا أن هذه الظاهرة تبدو أكثر انطباقاً فى مجال الادارة العامة عنها فى مجال الادارة الخاصة .

خامساً - المجال :

ذهب أحد [١] أنصار التفرقة بين الادارة العامة والادارة الخاصة الى القول بأن الصلة بينهما صلة وثيقة ، والمبادئ المجردة التى تحكم الاثنين واحدة ، إلا أن الفرق الاستراتيجى بين الادارة العامة وادرة الأعمال هو أن الأولى هى ادارة الأعمال الحكومية ، أما الثانية فهى تتعلق بقطاع الأعمال الخاصة ، أى أن الفرق فى المجال وليس فى المبادئ .

---

(١) الدكتور سيد محمد الهوارى : الادارة ، ص ٤٨٥ وما بعدها .

ويترتب على ذلك وجود ثلاثة فروق جوهرية بين الادارة العامة وادارة الأعمال يمكن تحديدها كما يلى :

١-الارتباط بالسياسة :

ترتبط الادارة العامة ارتباطاً وثيقاً بالسياسة من حيث تحديد الأهداف ووضع الخطط وممارسة الرقابة ، بينما يكون تحديد الهدف ووضع الخطط من صميم أعمال الادارة فى المشروع الخاص .

وفى رأينا ، أن الادارة العامة وإن كانت تتأثر أكثر بالسياسة وترتبط بها بدرجة أعمق ، إلا أن الادارة الخاصة تتأثر أيضاً بالسياسة ، فلا شك فى أن السياسة هى التى تحدد مجال نشاط الادارة الخاصة طبقاً للمذهب السائد فى المجتمع .

٢-الارتباط بدستور الدولة وقوانينها :

الادارة العامة وإن كانت ترتبط - حقيقة - ارتباطاً جوهرياً بالدستور والقوانين ، إلا أن الادارة الخاصة ترتبط أيضاً ، وإن كان ذلك بدرجة أقل ، بالدستور والقوانين ، لأن دستور الدولة وقوانينها هى التى تحدد الاطار العام الذى تمارس من خلاله الادراة الخاصة نشاطها .

٣ - حجم التنظيم :

يتسم التنظيم الادارى - عادة - بالضخامة والتعقيد ، وذلك بعكس الحال فى تنظيمات الادارة الخاصة .

ولكن يلاحظ أن ضخامة التنظيم الادارى أمر يمكن أن يتحقق أيضاً بالنسبة لبعض المشروعات الخاصة ، وبالتالى فإنه لا يمثل ، فى رأينا ، فارقاً جوهرياًبين الادارة العامة والادارة الخاصة .

سادساً - النظام القانونى :

يذهب أنصار التفرقة بين الادارة العامة والادارة الخاصة الى التدليل على صحة رأيهم بالاستناد الى اختلاف النظام القانونى الذى تخضع له كل من الادارتين ، فالقانون العام هو الذى يحكم نشاط الادارة العامة كقاعدة عامة ، بينما يحكم القانون الخاص نشاط الادارة الخاصة دائماً .

وفى رأينا أن ذلك وإن كان صحيحاً كقاعدة عامة ، إلا أنه يجب أن يفهم فى ضوء التطورات المعاصرة التى أدت الى التدخل فى مجال انطباق كل من القانون العام والقانون الخاص : حيث اتسع مجال تطبيق القانون العام فى المشروعات الخاصة ذات النفع العام ، فضلاً عن الزيادة الملحوظة والمستمرة في قواعد القانون العام التى تنظم النشاط الخاص .

وبالمقابل ، فقد اتسع أيضاً - خصوصاً فى ظل الاتجاهات التدخلية - نطاق تطبيق القانون الخاص فى مجال الادارة العامة ، حيث نطبق بعض قواعد القانون الخاص على المرافق العامة الاقتصادية .

ومن ناحية أخرى ، يعطى القانون الادارى للادارة - فى دول النظام الادارى مثل فرنسا ومصر - بعض الامتيازات والوسائل الاستثنائية التى لا مثيل لها فى القانون الخاص ، بينما يقوم النظام الأنجلوسكونى

-عموماً- على أساس إعطاء الادارة نفس الوسائل التى يقررها القانون للأفراد والنشاط الخاص . أى أن النظام الانجلوسكونى يساوى بين الادارة والأفراد، وذلك بعكس النظام اللاتينى الذى تتمتع فيه الادارة بمركز متميز عن مركز الأفراد [1].

وهكذا ، يمثل اختلاف النظام القانونى لكل من الإدارتين العامة والخاصة فارقاً جوهرياً بين الادارتين .

سابعاً - بعض مبادئ وأساليب العمل :

يرى الاتجاه القائل بوجود فروق جوهرية بين الادارة العامة والادارة الخاصة أن الادارتين تختلفان فى بعض مبادئ وأساليب العمل ، فتختلف الادارتان من حيث تطبيق مبادئ المساواه والمسئولية وتزويد الأفراد بالمعلومات ، فضلاً عن اختلافهما فى بعض أساليب العمل المتمثلة فى مدى احساس العاملين بروح الخدمة العامة ، ومدى اتباع أسلوب اختبارات الكفاية والعمل فى ظل المنافسة أو الاحتكار .

فيقول أنصار التفرقة بين الادارة العامة والادارة الخاصة أن الادارة العامة تلتزم بتطبيق مبدأ المساواة بين المواطنين ، وعدم إيثار بعض المواطنين بامتيازات لا يتمتع بها البعض الآخر .

والواقع أن المشروع الخاص يطبق أيضاً مبدأ المساواة بين العاملين معه، لأن سعى المشروع الخاص نحو تحقيق الربح يدفعه الى وضع شروط

---

(١) راجع - الدكتور سليمان محمد الطماوى : مبادئ علم الادارة العامة ص ٤٨ .

واحدة بالنسبة للجميع ، ومعاملة المتعاملين معه على قدم المساواة .

ولكن يلاحظ أن التزام الادارة العامة بتطبيق مبدأ المساواة يعد تنفيذاً لمبدأ دستورى يتمتع بالحماية القانونية والقضائية ، بينما يعد تطبيق مبدأ المساواة في الادارة الخاصة وسيلة لكسب الثقة وتحقيق المزيد من الربح بصفة أساسية .

ويذهب أنصار التفرقة بين الادارتين الي القول بأن الادارة العامة تخضع لمبدأ المسئولية ، حيث يسأل عمال الادارة العامة عن تصرفاتهم أمام الجمهور ، وهذه المسئولية قد تكون ادارية أ سياسية أو قضائية .

ونلاحظ أن القائمين على المشروع الخاص يعتبروا مسئولين أيضاً أمام أصحاب المشروع والعمال والمتعاملين مع المشروع بصفة عامة ، وإن كانت طبيعة مسئوليتهم تختلف عن طبيعة مسئولية عمال الادارة العامة .

كذلك تلتزم الادارة العامة بمبدأ تزويد الأفراد بالمعلومات التى تساعدهم على ممارسة حقهم فى الرقابة ، الأمر الذى يقتضى عدم حجب المعلومات إلا فى الحدود التى يقتضيها الصالح العام .

ولكن يلاحظ أن المشروع الخاص يهتم أيضاً بتزويد الجمهور بالمعلومات المتعلقة به ، وعدم حجب أى معلومات الا فى الحدود التى يقتضيها الصالح الخاص للمشروع .

ويرى أنصار التفرقة أيضاً أن مناخ العمل وبعض أساليبه يختلفان فى الادارة العامة عنهما فى الادارة الخاصة ، فيجب على الموظف العام أن

يستشعر روح الخدمة العامة أثناء قيامه بواجبه فى نطاق الادارة العامة ، لأن الادارة العامة لا تسعى الى تحقيق الربح ، بل تسعى الى خدمة المواطنين. وذلك فضلاً عن أن الموظف العام يعمل - أساساً - بصفته لا باسمه ، وبالتالى فليس من المهم أن يعرف الجمهور اسم الموظف الذى يتعامل معه .

ولكن يلاحظ أن بعض المشروعات الخاصة يتعامل القائمون عليها مع الجمهور بصفاتهم لا بأسمائهم ، إلا أن القاعدة العامة هى تعامل القائمين على المشروعات الخاصة مع الجمهور بأسمائهم لا بصفاتهم .

كذلك يرى أنصار التفرقة أن فارقاً جوهرياً يميز الادارة العامة عن الادارة الخاصة ، ويتمثل ذلك فى لجوء المشروعات العامة الى استخدام أسلوب "اختبارات الكفاية Efficiency tests" ، وذلك للكشف عن الكفاية وتقديم الحوافز لزيادة الانتاج .

ولكن يلاحظ أن بعض المشروعات الخاصة تلجأ أيضاً الى أسلوب اختبارات الكفاية ، وذلك بغرض زيادة الانتاج أو تحسينه لتحقيق المزيد من الربح .

وأخيراً ، يرى أنصار التفرقة بين الادارتين العامة والخاصة أن المشروع العام يعمل - عادة - فى ظل ظروف احتكارية ، بينما يعمل المشروع الخاص فى ظل مبدأ المنافسة .

والواقع أن هذه الخاصية ليست مقصورة على المشروع العام وحده اذ

توجد بعض المشروعات الخاصة التى تعمل فى ظروف احتكارية أو شبه احتكارية .

والخلاصة أن الاتجاه الثانى بين كتاب الادارة العامة يذهب الى القول بوجود فروق جوهرية بين الادارة العامة والادارة الخاصة ، وأن هذه الفروق تتمثل فى : النشأة ، الهدف ، الارتباط بالسياسة ، الضخامة ، المجال النظام القانونى ، وبعض مبادئ وأساليب العمل .

٢٦ - رأينا - اختلاف الهدف مع وجود قدر من المبادئ والتوجيهات المشتركة:

بعد استعراض الاتجاهين السابقين ومناقشة أسانيد ومبررات كل منهما ، نرى أن هدف الادارة العامة يختلف عن هدف الادارة الخاصة ، ولكن ذلك لا يمنع من وجود قدر من المبادئ والتوجيهات المشتركة بين الادارتين .

فلا شك فى أن المبادئ والتوجيهات العامة المتعلقة بالكفاية وحسن أداء العمل وتوفير الوقت والجهد والمال ... الخ ، هى مبادئ وتوجيهات واحدة لا تختلف فى الادارة العامة عنها فى الادارة الخاصة .

ولكن يوجد فارق جوهرى بين الادارة العامة والادارة الخاصة يتمثل فى هدف كل منهما : فالادارة العامة تهدف الى تحقيق الصالح العام أى الى الخدمة العامة ، بينما تهدف الادارة الخاصة - أساساً - الى تحقيق الصالح الخاص ، أى أنها تهدف الى تحقيق الربح .

ومن ثم فإن اختلاف هدف كل من الادارتين يترتب عليه بالضرورة اختلاف مجال كل منهما ، وذلك فضلاً عن اختلاف النظام القانونى الذى تخضع له كل من الادارة العامة والادارة الخاصة .

ودليل ذلك أن المشروعات الخاصة عندما تسعى الى تحقيق الصالح العام (المشروعات الخاصة ذات النفع العام) ، إنما تتمتع ببعض امتيازات القانون العام ، وتخضع لأحكام تقترب كثيراً من أحكام الادارة العامة ، وذلك كله بالقدر الذى يراه المشرع ضرورياً لتحقيق الصالح العام . والعكس يحدث تماماً فيما يتعلق بإدارة الدومين الخاص للدولة ، حيث يدار طبقاً لقواعد الادارة الخاصة ، ولا تتمتع الدولة فى ادارته بامتيازات القانون العام .

٢٧ - وهكذا يترتب على اختلاف هدف الادارة العامة عن هدف الادارة الخاصة وجود اختلاف فى مجال كل منهما ، فضلاً عن اختلاف النظام القانونى الذى تخضع له كل من الادارتين :

أولاً - من حيث مجال كل منهما :

لا شك فى أن مجال الادارة العامة يعد أكثر اتساعاً من مجال الادارة الخاصة ، وذلك نظراً لاهتمام الادارة العامة باشباع حاجات المواطنين المختلفة وتقديم كافة الخدمات لهم . يضاف الى ذلك أن اتجاهات التطور المعاصرة قد أوجبت على الدولة التدخل فى كافة المجالات - بما فى ذلك المجالات الاقتصادية والاجتماعية - وذلك من أجل توفير المناخ الملائم لامكانية التمتع الفعلى بالحقوق والحريات من قبل كافة المواطنين بغض

النظر عن مراكزهم الاقتصادية والاجتماعية ، الأمر الذى أدى الى اتساع نشاط الدولة وبالتالى اتساع مجال الادارة العامة فى معظم الدول المعاصرة.

أما الادارة الخاصة فهى تقتصر بطبيعتها على المشروعات ذات الطبيعة الاقتصادية ، ومن ثم يكون مجالها أقل اتساعاً من مجال الادارة العامة . وقد أبرزت التطورات المعاصرة ذلك الفارق بوضوح ، حيث اتسع مجال الادارة العامة على حساب مجال الادارة الخاصة . وان كانت تطورات السنوات الأخيرة بعد انهيار منظومة الدول الاشتراكية ، تتجه نحو الخصخصة وانعاش النشاط الخاص والعودة لآليات السوق .

ثانياً - من حيث النظام القانونى لكل منهما :

لئن كان الأصل أن تخضع الادارة العامة لأحكام القانون العام ، بينما تخضع الادارة الخاصة لأحكام القانون الخاص . إلا أن التطورات المعاصرة قد أدت الى اتساع نطاق تطبيق القانون الخاص فى مجال الادارة العامة (المرافق العامة الاقتصادية) ، فى نفس الوقت الذى ازدادت فيه قواعد القانون العام المطبقة فى مجال الادارة الخاصة .

وبالرغم من كل ذلك ، فلا تزال الادارة العامة تخضع لنظام قانونى يختلف عن النظام القانونى الذى تخضع له الادارة الخاصة .

ويترتب على اختلاف النظام القانونى الذى تخضع له كل من الادارتين اختلاف طبيعة السلطة والمسئولية فى كل منهما .

فالسلطة فى الادارة العامة هى جزء من السلطة العامة ، أى أنها تتمتع بامتيازات السلطة العامة .ولكنها تعتبر أيضاً سلطة مقيدة ، حيث

تخضع الادارة للقانون الادارى من ناحية ، ولقواعد تدرج السلطة الادارية من ناحية أخرى .

أما السلطة فى الادارة الخاصة فهى وان كانت لا تتمتع بامتيازات القانون العام ، الا أنها تتمتع بقدر كبير من الحرية فى التصرف ، حيث لا تخضع إلا لقواعد القانون المنظمة للنشاط الخاص .

كذلك تختلف المسئولية فى الادارة العامة عنها فى الادارة الخاصة ، فتقتصر المسئولية فى الادارة الخاصة على المسئولية القضائية ، بينما تتعدد صور مسئولية الادارة العامة . اذ تخضع الادارة العامة للمسئولية القضائية، فضلاً عن خضوعها للمسئوليتين السياسية والادارية .

والخلاصة أن هناك قدراً من المبادئ والتوجيهات المشتركة بين الادارتين العامة والخاصة ، الا أن اختلاف هدف كل منهما يؤدى الى اختلاف مجاليهما ، فضلاً عن اختلاف النظام القانونى الذى تخضع له كل من الادارتين .

الفصل الأول

التخطيط

الفصل الأول

التخطيط

تمهيد :

٢٨ - يعتبر التخطيط من أهم الوظائف الأساسية التى تقوم بها الادارة ، كما أنه يمثل المرحلة الأولى فى العملية الادارية .

فالتخطيط هو الاعداد للعمل ، إنه الخطوه الحيوية الأولى لأى عمل ادارى [١] .

ويمثل التخطيط - وبحق - إحدى السمات البارزة للقرن العشرين ، فقد اهتمت به كل دول العالم على اختلاف نظمها وتعدد فلسفاتها ، فلجأت اليه لتعمير ما خربته الحرب ، أو لمواجهة الأزمات ، أو لاحداث التقدم فى مختلف المجالات .

ومن ثم فقد أصبح التخطيط ظاهرة عامة نجدها فى كل الدول ، بغض النظر عن اختلاف نظمها وفلسفاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

ورغم أن التخطيط لا يتفق وفلسفة المذهب الفردى الحر التي كانت سائدة فى دول المعسكر الغربى ، الا أنه من الملاحظ أن هذه الدول قد لجأت الى أسلوب التخطيط لمواجهة الكوارث والأزمات ولرسم خطى المستقبل ، وإن كان ذلك إنما يتم بصورة جزئية . أى أن الدول الغربية لا تلجأ الى التخطيط الشامل ، بل تأخذ بالتخطيط الجزئى .

---

(١) Fritz Morstein Marx : Elements of public administration , second ed ., 1968 , P.113 .

وقد لجأت الولايات المتحدة الأمريكية الى التخطيط الاقتصادى الجزئى ، وذلك فى عهد الرئيس روزفلت سنة ١٩٣٢ (السياسة الجديدة) .

كما لجأت الى أسلوب التخطيط المتصل بمنطقة معينة ، ومثاله خطة تعمير وادى التنيسى .

وقد تابعت باقى الدول الغربية الولايات المتحدة الأمريكية فى هذا الشأن ، حيث اتبعت كلها أسلوب التخطيط لمواجهة أزماتها الاقتصادية ولرسم خطى تقدمها الحضارى .

وكان التخطيط يحظى فى دول المعسكر الشرقى باهتمام بالغ ، حيث كان ينظر الى التخطيط على أنه الأسلوب الأمثل لتحقيق التقدم الاقتصادى والاجتماعى .

وكان الاتحاد السوفيتى هو الدولة الرائدة فى مجال التخطيط ، حيث تابع - منذ انتصار الثورة البلشفية سنة ١٩١٧ - وضع الخطة تلو الأخرى ، مطبقاً أسلوب التخطيط الشامل فى كافة الميادين . وقد حرص الدستور السوفيتى الصادر سنة ١٩٣٦ على النص الصريح على ضرورة التخطيط والتزام الدولة به ، فنجد المادة ١١ من الدستور تنص على ما يلى :

«الحياة الاقتصادية لاتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية يحددها ويوجهها برنامج الاقتصاد الوطنى الذى تضعه الدولة لزيادة الثروة الاجتماعية وللنهوض المستمر بمستوى العمال المادى والثقافى ولتوطيد استقلال الاتحاد السوفيتى وتعزيز مقدرته الدفاعية» .

كذلك كانت باقي دول المعسكر الشرقي مهتمة جداً بالتخطيط واتخذته وسيلة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية . كما ضمنت هذه الدول دساتيرها نصوصاً صريحة تقرر الأخذ بأسلوب التخطيط ، مثال ذلك نص المادة ١٢ من دستور جمهورية تشيكوسلوفاكيا الصادر سنة ١٩٦٠ والذي يقرر ضرورة وضع خطة خمسية لتطوير الاقتصاد القومي ولتحقيق التقدم الاجتماعي والثقافي ، على أن تكون الخطة أساساً لجميع أوجه النشاط داخل جمهورية تشيكوسلوفاكيا [١] .

واذا كان التخطيط يعد ضرورة لكل الدول في عصرنا الحاضر ، فإنه يعد أكثر ضرورة للدول النامية ، حيث لا يمكن للدول النامية الخروج من حالة التخلف الاقتصادي والاجتماعي التي تمر بها إلا باتباع أسلوب التخطيط بوصفه أفضل الأساليب لتحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي . لذلك تهتم معظم الدول النامية (دول العالم الثالث) بالتخطيط وتتخذه أسلوباً لتحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي .

وأيا كانت درجة الاهتمام بالتخطيط ، فيجب الا يكون ذلك على حساب الحقوق والحريات . فالتخطيط وسيلة لتحقيق التنمية والتقدم ، ويجب ألا يتحول الي وسيلة للإعتداء على الحقوق والحريات .

والخلاصة أن التخطيط قد أصبح ضرورة من ضرورات العصر تلجأ اليه كافة الدول ، خصوصاً دول العالم الثالث الراغبة في الوصول الى

---

(١) بعد انهيار الاتحاد السوفيتي ، تفككت وحدة جمهورية تشيكوسلوفاكيا ، وتم تقسيمها -سلمياً - الى دولتين الآن ، هما : جمهورية التشيك وجمهورية السلوفاك .

مصاف الدول المتقدمة .

ويثير التخطيط الكثير من التساؤلات حول معناه ، ومراحل الخطة وطرق وضعها .

كذلك يثور التساؤل عن أنواع التخطيط ، وهل يقتصر التخطيط على مجال بعينه أم أنه أسلوب عام يمكن اتباعه فى كافة المجالات ؟

كذلك يقتضى الأمر دراسة تطور الاهتمام بالتخطيط فى مصر وبالتالى تطور أهدافه ، وذلك منذ قيام الثورة سنة ١٩٥٢ الى أن أصبح التخطيط وسيلة تقررها كل الدساتير الجمهورية . وذلك فضلاً عن بيان هيئات التخطيط فى مصر

وهكذا ينقسم هذا الفصل الى ثلاثة مباحث ، هى :

المبحث الأول – معنى التخطيط .

المبحث الثانى – أنواع التخطيط .

المبحث الثالث – التخطيط فى مصر .

المبحث الأول

معنى التخطيط

٢٩ - يعرف كونتز التخطيط بأنه " عمل المدير الذى يتولى تحديد الأهداف والسياسات والاجراءات والبرامج من بين الاحتمالات المختلفة " (١).

وقد اهتم بعض الكتاب بإبراز ما يتضمنه التخطيط من تفضيل واختيار بين أكثر من خطة ، فعرف بيلى . جوتيز التخطيط بأنه « عملية اختيار » أساساً، وقال أن دور التخطيط يبرز عندما توجد عدة حلول لمسألة ما .

ومن الكتاب من اهتم بابراز عنصر الاستعداد للمستقبل الذى يتضمنه التخطيط ، فقال فايول : إن التخطيط يعنى التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل .

وقد عرف البعض التخطيط فى أوسع معانيه بأنه «يعنى التدبير الذى يرمى الى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفاً لتحقيق أهداف محددة . وبهذا المعنى يكون التخطيط ظاهرة منظمة سلفاً لتحقيق أهداف محددة . وبهذا المعنى يكون التخطيط ظاهرة اجتماعية عامة ، تشمل المشروعات

---

(١) هارولد كونتز وسيريل أورونل : مبادئ الادارة - تحليل للوظائف والمهمات الادارية (مترجم) ص ١١٣ .

الخاصة ، والمشروعات العامة ، بل ويمارسه الأفراد فى حياتهم الخاصة»[1].

ولقد كان هنرى فايول دقيقاً فى تحديد مدلول التخطيط وذلك عندما استخدم اصطلاح Prevoyance للدلالة على التخطيط ، ويعنى هذا الاصطلاح الفرنسى التنبؤ ثم الاستعداد للمستقبل .

٣٠ - وعلى ذلك يتضمن التخطيط عنصرين أساسيين هما :

العنصر الأول - التنبؤ :

إن التخطيط يفترض بالضرورة القيام ببعض التنبؤات أو التوقعات ، اذ يقوم التخطيط على أساس تقديرات وافتراضات يتوقع تحقيقها مستقبلاً، أى خلال فترة زمنية محددة . مع التسليم مبدئياً بأنه لا يعلم الغيب إلا الله سبحانه وتعالى ، فالتوقع اذن هو مجرد حسابات بشرية ، تتحقق أو لا تتحقق بمشيئة الله أولاً وأخيراً .

ولنجاح التخطيط يجب أن تبنى هذه التقديرات وتلك الافتراضات على أساس علمى لا على أساس التخمين والاجتهاد الشخصى ، وذلك فضلاً عن ضرورة اتصافها بالدقة والجدية .

ويشير كتاب الادارة العامة الى أهمية اتصاف التوقع أو التنبؤ بالدقة ، على أساس أن ذلك يعتبر شرطاً ضرورياً لنجاح التخطيط .

---

(١) جان تنبرجن - التخطيط المركزى سنة ١٩٦٧ (ترجمة الدكتور جلال أحمد أمين) ، ص ١٣ .

فدقة التنبؤ إذن هى أساس التخطيط [1]، ولكن ليس معنى ذلك ضرورة تحقق التنبؤ بنسبة مائة فى المائة ، لأن التنبؤ لا يرتفع الى مستوى الظواهر الطبيعية التى تعرف مقدماً على وجه اليقين . ومن هنا يتعين التنبيه الى أنه وإن كان من الضرورى أن يتسم التنبؤ بالدقة ، إلا أنه لا يمكن تحقيق الدقة الكاملة فى هذا الشأن . وبالتالى يسمح بنسبة صغيرة من الخطأفيما يتعلق بالتنبؤ ، وتزداد بالتالى فرص نجاح التخطيط كلما كانت هذه النسبة صغيرة .

ولذلك يجب على واضعى الخطة مراعاة أمرين هما :

١- أن تكون تقديراتهم وافتراضاتهم دقيقة .

٢- أن يضعوا فى الحساب نسبة خطأ معينة لهذه التقديرات وتلك الافتراضات .

العنصر الثانى - استعداد للمستقبل :

يستلزم التخطيط حصر كل الموارد والامكانيات ، وتحديد أفضل طرق الاستفادة منها خلال فترة زمنية مقبلة . بذلك يعنى التخطيط الاستعداد لمواجهة المستقبل بأسلوب محدد سلفاً .

ولكى تحقق الخطة أهدافها يلزم عمل كافة الاستعدادات وتعبئة كل الامكانيات البشرية والمادية من أجل تحقيق أهداف الخطة . فليست العبرة

---

(١) هارولد كونتز وسيريل أودونل - مبادئ الادارة ، ص ١٩٣ .

بوضع الأمانى على الورق وتسجيلها فى بيانات وشعارات وخطب ، ولكن العبرة باتخاذ كافة الاستعدادات الكفيلة بتحقيق هذه الأمانى ولتصبح حقيقة مؤكدة فى نهاية مدة الخطة .

ولكن ما هى مراحل الخطة ؟ وما هى طرق وضعها ؟ وما هى عوامل نجاح التخطيط ؟

هذا ما سنعرضة - بايجاز - فيما يلى :-

أولاً - مراحل الخطة :

٣١ - تمر عملية وضع الخطة بخمسة مراحل متتابع ، هى :

١ - تحديد الهدف :

لكل خطة هدف تسعى الى تحقيقه ، ولذلك يمثل تحديد الهدف المرحلة الأولى من مراحل إعداد الخطة .

ويقوم بتحديد هدف أو أهداف الخطة السلطات العليا المختصة بالدولة وتتمثل هذه السلطات فى السلطة التنفيذية فى النظم الديمقراطية . بينما تتمثل هذه السلطات فى الحاكم فى النظم غير الديمقراطية ، سواء كان فرداً أو مجموعة من الأفراد .

وقد يحدد الهدف بصورة عامة واجمالية ، وقد يحدد بالدقة وبالتفصيل . ويتوقف ذلك كله على مدى الخطة (طويلة أو متوسطة أو قصيرة) ، ومدى توافر وثبات العناصر اللازمة لتنفيذ الخطة .

٢- جمع البيانات والاحصائيات :

لا يمكن القيام بعملية التخطيط بدون توافر أكبر قدر من البيانات والاحصائيات المتعلقة بالوسائل والامكانيات البشرية والمادية اللازمة لتنفيذ الخطة ، حيث يؤدى توافر هذه البيانات وتلك الاحصائيات الى الالمام بالقدرات المختلفة وتحديد الأهداف وتعيين الوسائل والموارد اللازمة لتحقيقها .

٣ - وضع مجموعة من الخطط البديلة :

يقوم التخطيط على مجموعة من الافتراضات والوسائل المختلفة ، لذلك يمثل التوقع أو التنبؤ عنصراً أساسياً من عناصر التخطيط . ومن هنا فقد وجب وضع أكثر من خطة واحدة ، تقوم كل منها على مجموعة من الافتراضات والوسائل البديلة . الأمر الذى يمكن السلطات العليا فى الدولة من الاختيار بين أكثر من خطة ، وبالتالى يتيح لها امكانية المقارنة والمفاضلة بين عدة خطط تقوم كل منها على أساس افتراضات ووسائل مختلفة .

٤- اختيار الخطة :

على ضوء المقارنة والمفاضلة بين الخطط البديلة المعروضة ، تقوم السلطات المختصة فى الدولة باختيار الخطة الملائمة والتى تتفق مع ظروف هذه الدولة ، كما تقوم بتحديد الوقت اللازم لتنفيذها .

٥ - تقويم الخطة :

تقوم السلطات المختصة فى الدولة بمتابعة تنفيذ الخطة ومراقبة هذا التنفيذ ، وفضلاً عن ذلك يجب على هذه السلطات أن تقوم - عقب الانتهاء من تنفيذ الخطة - بدراسة شاملة لمدى تحقيق الخطة للأهداف المحددة لها ، وعوامل نجاح أو فشل الخطة فى تحقيق هذه لأهداف . ذلك بغرض الاستفادة من كل ما سبق عند وضع الخطة الجديدة ، وللقضاء على الأسباب أو العقبات التى حالت دون تحقيق الخطة لأهدافها .

والواقع أنه من المهم جداً لنجاح أى خطة وجود نظام دقيق لمتابعة تنفيذها ، فبدون المتابعة الدقيقة لن يتأتى ضمان نجاح تنفيذ الخطة . وتقوم بعملية المتابعة أجهزة تابعة للمنظمات الموكل اليها تنفيذ الخطة ، وذلك تحت اشراف سلطات التخطيط العليا فى الدولة .

ثانياً - طرق وضع الخطة :

٣٢- من المعروف أن المشكلة الأساسية التى تواجه عملية التخطيط إنما تتمثل فى ندرة الموارد والامكانيات ، مع الرغبة فى تحقيق أهداف تتطلب موارد وامكانيات أكثر . ومن هنا تلجأ السلطات المختصة الى اجراء عملية موازنة بين المتاح والمرغوب ، وذلك بغرض التوفيق بين الموارد والامكانيات المتاحة والأهداف المرغوب تحقيقها . وتستلزم هذه الموازنة إجراء عملية مفاضلة بين المشروعات المختلفة ، وذلك لاختيار المشروعات التى يكفيها استخدام الموارد والامكانيات المتاحة لتحقيق أكبر قدر من الأهداف المرغوبة .

ولذلك تتعدد طرق وضع الخطة ، حيث يميز البعض بين ثلاث طرق لوضع الخطة ، هى [1]:

أولاً - طريقة الخطة المفتوحة Open plan method

تفترض هذه الطريقة توافر النقد - خصوصاً الأجنبى - اللازم لتنفيذ الخطة ، ولذلك فإنها تقوم على أساس أن تقدم الجهات المختلفة المشروعات التى ترى ادراجها فى مشروع الخطة وذلك طبقاً لأولويات محددة المعايير حتى تعطى لسلطات التخطيط العليا إمكانية تأجيل أو الغاء بعض المشروعات المقترحة على أساس المفاضلة بينها طبقاً لهذه المعايير .

وينتقد البعض هذه الطريقة بمقولة أن عملية اختيار مشرعات الخطة من بين المشروعات المقترحة إنما يتم بواسطة جهات أخرى غير جهات التنفيذ، الأمر الذى يخشى معه أن تكون المشروعات المختارة غير متناسقة ومتكاملة من حيث التنفيذ . إلا أن هذا النقد محل نظر ، حيث تستلزم هذه الطريقة أن تقوم جهات التنفيذ باقتراح مشروعات الخطة مع وضع معايير محددة يتم على أساسها اعطاء أولويات لبعض مشروعاتها المقترحة دون البعض الآخر، ولا شك أن جهات التنفيذ ستراعى التناسق والتكامل عند تحديدها لمعايير أولوية المشروعات التى تقترحها ، هذا من ناحية . ومن ناحية أخرى ، يفترض اتباع أسلوب التخطيط المام السلطات العليا المختصة بكل الظروف المحيطة بعملية التخطيط ، الأمر الذى يجعلها أقدر على

---

(١) د . عبد الكريم درويش و د . ليلى تكلا - أصول الادارة العامة ص ٥٦٢ .

مراعاة توافر التنسيق والتكامل بين مشروعات الخطة المقترحة ، ليس على مستوى مشروعات جهة واحدة أو منطقة معينة ، بل على مستوى الدولة كلها .

وهذه الطريقة وإن كانت تتلائم مع ظروف العدد القليل من الدول والتى يتوافر لديها الموارد الاستثمارية الكافية ، الا أنها لا تتفق مع ظروف الكثير من الدول النامية حيث تعانى هذه الدول من قلة الموارد الاستثمارية وعدم توافر الامكانيات التى تمكنها من تنفيذ خطط التنمية التى تهدف الى محاولة اللحاق بركب الدول المتقدمة .

ثانياً - طريقة الخطة المخصصة مبالغها سلفاً Allotement plan method

تفترض هذه الطريقة توزيع الموارد الاستثمارية على القطاعات المختلفة ، وذلك طبقاً للأهمية المقررة لكل منها فى الخطة ، وبالتالى فإنها تلزم كل قطاع باقتراح المشروعات التي تحقق أهداف الخطة أو أكبر قدر منها.

وتمتاز هذه الطريقةبأنها تضطر القطاعات المختلفة الى الحد من استثماراتها وضغطها وتركيزها فى المشروعات الضرورية ، إلا أنه يعاب عليها أنها قد تعطى بعض القطاعات استثمارات أكثر أو أقل من حاجاته الفعلية نتيجة لخطأ تقدير سلطات التخطيط العليا .

ثالثاً - طريقة الخطط البديلة :

تفترض هذه الطريقة أن تتقدم القطاعات بعدة خطط (بدائل تخطيطية) كل منها فى حدود مبلغ اجمالى معين ، أو تهدف كل منها لتحقيق مستوى معين من الانتاج أو الدخل أو العمالة ، على أن تقوم سلطات التخطيط العليا باختيار البديل الملائم وذلك طبقاً للأهداف المرغوب تحقيقها وبما يتلاءم مع أهمية كل قطاع والموارد والامكانيات المقدرة .

وتعتبر هذه الطريقة أفضل الطرق لوضع الخطة حيث تمكن سلطات التخطيط العليا من اختيار أنسب الخطط دون حاجة للرجوع الى جهات التنفيذ المختلفة التى قامت بوضع الخطط البديلة ، فضلاً عن أن هذه الطريقة تتطلب من الجهات المختلفة تحديد رأيها بالنسبة لأولوية بعض المشروعات دون البعض الآخر .

ويتضح مما سبق أن الخطة الجيدة هى التى يمكن أن تتوافر فيها الخصائص التالية [١]:

- وضوح الهدف وتحديده .
- البساطة والمرونة والتوازن .
- تحليل وتصنيف الأعمال المطلوب تنفيذها .
- الاستفادة القصوى من الموارد المتوفرة قبل البحث عن موارد جديدة

---

(١) احمد حافظ الجعوينى : التخطيط الشامل للاقتصاد القومى - برنامج المديرين العاملين - الدورة الأولى سنة ١٩٦٥ معهد الادارة العامة بالقاهرة) .

ثالثاً - عوامل نجاح التخطيط :

٣٣ - التخطيط وسيلة وليس غاية فى ذاته ، وهو وسيلة تهدف الى مواجهة المستقبل بتدابير مدروسة ، وذلك فضلاً عن كونه عملية مستمرة . فالتخطيط له بداية ولكن لا نهاية له ، لأن الانتهاء من تنفيذ خطة ما يؤدى الى وضع وتنفيذ خطة أخرى ... الخ . ومن هنا يبرز أهمية نجاح التخطيط لتحقيق التقدم الاقتصادى والاجتماعى ، خصوصاً فى الدول النامية .

ويمكن القول أن نجاح التخطيط يتوقف على العوامل التالية :

أولاً - صحة ودقة البيانات :

يقوم التخطيط على أساس مجموعة من الافتراضات المبنية على أساس مجموعة من البيانات والاحصائيات ، الأمر الذى يتطلب دقة هذه البيانات والاحصائيات لتصبح الافتراضات واقعية وقابل للتنفيذ . ولا يتأتى ذلك إلا بقيام جهاز احصائى قوى وقادر على خدمة التخطيط ، يقوم بإعداد البيانات والاحصائيات اللازمة لوضع الخطة ، فضلاً عن متابعة تنفيذها احصائياً .

ثانياً - المشاركة :

لا ينبغى أن ينفرد جهاز ادارى أو سلطة عليا واحدة بوضع الخطة ، بل يجب أن تشارك كل الأجهزة فى الدولة فى اعداد ووضع ومناقشة الخطة لأن المشاركة فى وضع الخطة ومناقشتها يؤدى الى احساس بالمسئولية عن

تنفيذها .

كذلك يجب قيام تعاون وثيق وثقة متبادلة بين واضعى الخطة ومنفذيها ، مع ضرورة المام واضعى الخطة بكافة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والادارية فى الدولة .

ثالثاً - كفاءة العنصر البشرى :

يتوقف نجاح التخطيط على مدى كفاءة العنصر البشرى ، فلا يتصور نجاح أى خطة مهما كانت محكمة ودقيقة بدون توافر العنصر البشرى الكفء والقادر على تنفيذها . لذلك يجب تخطيط الطاقة البشرية وتنميتها ، حتى لا يكون تقصير بعض العاملين سبباً فى فشل الخطة .

رابعاً - نشر الوعى التخطيطى :

يعتبر التخطيط أسلوباً لمواجهة المستقبل ، ومواجهة المستقبل ليست مهمة الدولة وحدها ، كما أنها ليست مهمة أجهزة التخطيط والتنفيذ فقط ، إن مواجهة المستقبل مهمة يجب أن يشارك كل مواطن فى القيام بها . ومن هنا يلزم نشر الوعى التخطيطى بين المواطنين فضلاً عن نشره بين عمال الادارة العامة ، وذلك حتى يشعر كل مواطن وكل عامل بأهمية الخطة وأهدافها ، ودوره لتحقيق هذه الأهداف .

خامساً - عدالة التوزيع الجغرافى للمشروعات :

تقتضى العدالة توزيع مشروعات التخطيط على كل مناطق وأقاليم الدولة كل بحسب ظروفها وامكانياتها ، حيث يؤدى ذلك بدون شك الى

حسن استغلال موارد المناطق المختلفة ، فضلاً عن الحيلولة دون تركز المشروعات في مناطق معينة وما يصاحب ذلك من مشاكل واختناقات قد تعرقل عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

سادساً - مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ :

من العوامل الأساسية لنجاح التخطيط أن يتم على أساس مركزى ، بشرط أن يكون التنفيذ لا مركزياً .

فلا شك في أن قيام السلطات العليا بوضع الخطة على مستوى الدولة كلها يؤدى الى حسن الاستفادة من مختلف الموارد وحسن توزيع المشروعات على المناطق المختلفة ، فضلاً عن اعطاء الأولوية للمشروعات الأكثر أهمية أو الأكثر عائداً أو الأيسر تنفيذاً .

واتباع مبدأ لا مركزية التخطيط يمكن أن يحقق المزايا التالية [1] .

١ - تعبئة كافة الموارد الطبيعية والامكانيات البشرية ، وتنظيمها فى اطار متكامل لتحقيق الأهداف القومية .

٢ - ضمان ايجاد التوازن والتنسيق الضرورين بين مشروعات القطاعات المختلفة .

٣ - تحقيق التوازن الجغرافي والتقريب الحضارى بين الريف والحضر .

٤ - التمكن من مواجهة المشاكل العامة التى لا تدخل فى نطاق

(١) راجع - الدكتور ابراهيم درويش والدكتورة ليلى تكلا : أصول الادارة العامة ، ص ٢٩٩ .

قطاع معين .

٥ - التمكين من الرقابة على تنفيذ الخطة ، ومتابعة تنفيذها .

واذا كان من المرغوب فيه وضع الخطة مركزياً ، الا أن تنفيذ الخطة يجب أن يكون لا مركزياً . حيث يجب أن تشارك كل الأجهزة على مستوى الدولة والأقاليم فى تنفيذ الخطة ، الأمر الذى يمكن سلطات التخطيط العليا من التفرغ لوضع الخطة ومتابعة تنفيذها .

٣٤ - ومن ناحية أخرى ، يمكن القول أن معوقات التخطيط يمكن أن تتمثل فى عدة أمور أهمها [١].

١- عدم وجود احصائيات وأرقام دقيقة .

٢- صعوبة وضع تقديرات دقيقة تعتمد عليها الخطة أو .

٣- عدم صحة التقديرات التى تعتمد عليها الخطة .

٤- معارضة قوى الضغط المختلفة "جماعات أصحاب المصالح" .

٥- محاربة بعض القائمين على التخطيط للتجديد فى العمل والتمسك بأساليب وموروثات الماضى .

٦- جمود الاجراءات والتعقيدات البيروقراطية .

٧- عدم ثبات السياسات العامة وتغييرها فى فترات متقاربة .

---

(١) راجع :

- الدكتور أحمد صقر عاشور : أصول الادارة العامة ، ١٩٧٩ ، صفحة ٣٤٦ .

- الدكتور ابراهيم شيحا : المرجع السابق ، صفحة ١٧٠ وما بعدها .

المبحث الثانى
أنواع التخطيط

٣٥ - كثرت الآراء وتعددت التقسيمات فيما يتعلق بأنواع التخطيط وذلك نظراً لاختلاف الأساس الذى يقام عليه كل تقسيم [١].

وفى تقديرنا أنه يمكن تقسيم التخطيط طبقاً للأسس الأربعة الآتية [٢]:

أولاً - أنواع التخطيط من حيث الوسائل :

٣٦ - يمكن تقسيم التخطيط من حيث الوسائل الى صورتين :

التخطيط المنهجى :

ويقصد به التخطيط الذى يقتصر على تحديد وسائل التنفيذ ، وذلك بعد سبق تحديد الأهداف بواطة السلطة المختصة .

واذا كان تحديد الأهداف قد تم بصورة عامة ، فإن التخطيط المنهجى يقوم فى هذه الحالة بالتحديد التفصيلى للأهداف ، وبالتالى فهو لا يكتفى

---

(١) راجع :
- الدكتور بكر القبانى : الادارة العامة ، الجزء الثانى ، ١٩٦٨ ، ص ٣٢ وما بعدها .
- الدكتور ماجد راغب الحلو : علم الادارة العامة ، ص ١٧٥ وما بعدها .

(٢) يرى البعض أنه يمكن تقسيم التخطيط من حيث قوته الملزمة ، فيقسمونه - من هذه الزاوية - الى تخطيط ملزم وتخطيط استشارى .
لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف الدكتور محمد باهر أبو يونس : الوجيز فى أصول الادارة العامة ، ١٩٩٥ ، صفحة ٢٧٩ وما بعدها .

يقوم فى هذه الحالة بالتحديد التفصيلى للأهداف ، وبالتالى فهو لا يكتفى بتحديد وسائل التنفيذ ، بل يتعدى ذلك الى تحديد الأهداف بصورة تفصيلية . أما اذ كان تحديد الأهداف قد تم بصورة تفصيلية ، فإن التخطيط المنهجى يقتصر على تحديد وسائل التنفيذ فقط .

- التخطيط المتعلق بتنفيذ عملية معينة :

وهوصورة من صور التخطيط المنهجى ولكن على أساس ضيق ، لأنه يتعلق بتحديد الوسائل لتنفيذ عملية معينة ، مثال ذلك التخطيط الخاص بالتأكد من صلاحية المرشحين لشغل المناصب العامة بالولايات المتحدة الأمريكية .

ثانياً - أنواع التخطيط من حيث النطاق المكانى :

٣٧ - يقوم هذا التقسيم على أساس تحديد النطاق المكانى للتخطيط، وهل يشمل الدولة كلها أو إقليم أو أكثر من أقاليمها .

ومن المعلوم أنه يمكن تقسيم الدول من حيث شكل الدولة الى نوعين : دولة اتحادية ، ودولة موحدة .

والدولة الاتحادية هى الدولة التى تتكون من مجموعة من الولايات أو الدويلات أو الأقطار التى تكون فيما بينها اتحاداً سياسياً ، يقوم على أساس تقرير بعض الاختصاصات للحكومة الاتحادية مع ترك باقى الاختصاصات الأخرى لحكومة كل ولاية أو دويلة أو قطر . مثال ذلك الولايات المتحدة الأمريكية ، وجمهورية نيجيريا وجمهورية الهند ، ودولة

الامارات العربية المتحدة .

أما الدولة الموحدة فهى التى يكون لها حكومة مركزية واحدة تخضع لها كل أقاليمها ، سواء أخذت بأسلوب الادارة المركزية أو أسلوب الادارة اللامركزية . مثال ذلك جمهورية فرنسا والمملكة العربية السعودية وجمهورية مصر العربية .

وغنى عن البيان أن الدولة - سواء كانت اتحادية أو موحدة - يمكن أن تأخذ بأسلوب المركزية الادارية أو اسلوب اللامركزية الادارية ، كما يمكن أن تجمع بين الأسلوبين . إلا أن ذلك كله لا يؤثر على شكل الدولة السياسى وبالتالى فإنه لا يؤثر على توزيع الاختصاصات بين سلطاتها المختلفة ، سواء بوصفها دولة اتحادية أو دولة موحدة .

وعلى ذلك يمكن أن يبدو التخطيط - من حيث النطاق المكانى - فى ثلاث صور :

١- التخطيط القومى :

٣٨- وهو التخطيط الذى يتم على نطاق الدولة كلها ، سواء كانت دولة اتحادية أو دولة موحدة ، حيث يشمل كل الولايات أو الدويلات أو الأقطار الداخلة فى الاتحاد ، أو كل أقاليم الدولة الموحدة .

وقد يكون التخطيط القومى جزئياً . كما قد يكون شاملاً .

ويتميز التخطيط القومى الشامل بالخصائص التالية [1]:

- تخطيط شامل :

حيث يمتد الى كل القطاعات ويتضمن مختلف صور النشاط الاقتصادى والاجتماعى والادارى ، وذلك بغرض تحقيق التنمية الشاملة فى كل المجالات .

- تخطيط مركزى :

حيث تتبلور وتتركز كل الخطط المختلفة فى خطة عامة واحدة تشمل الدولة كلها ، وتقوم بإقرارها السلطات العليا فى الدولة .

- تخطيط تفصيلى :

حيث تلتزم كافة القطاعات والوحدات بالخطة العامة ، الأمر الذى يتطلب متابعة الخطة ومراقبة تنفيذها .

٢- التخطيط القطرى :

٣٩- وهو التخطيط الذى يتم على نطاق الولايات أو الدويلة أو

---

(١) راجع : الدكتور عبد الفتاح حسن - مبادئ الادارة العامة ، ص ١٣٢ .

وقد توافرت هذه الخصائص فى التخطيط القومى الشامل فى جمهورية مصر العربية ، حيث نص القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ (الخاص بإعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها) على ثلاثة مبادئ فى هذا الشأن ، هى :

- مركزية التخطيط .
- شمول الخطة ووحدتها .
- الزامية الخطة .

القطر العضو فى دولة اتحادية ، أي أن التخطيط يقتصر هنا على اقليم قطر واحد من أقطار الاتحاد . مثال ذلك التخطيط الخاص بالقطر المصرى ، أو القطر السورى ، أو القطر الليبى ، إطار اتحاد الجمهوريات العربية الذى كان قد أعلن فى ١٧ ابريل سنة ١٩٧١ (لم يعد هذا الاتحاد قائماً الآن) .

ويلزم التنبيه الى ضرورة قيام ارتباط وتنسيق بين التخطيط الذى يتم على المستوى الاتحادى والتخطيط الذى يتم على المستوى القطرى . إذ أن ذلك يعد أمراً ضرورياً لدول الاتحاد، بغية إقامة نوع من التكامل الاقتصادى بينها ، ولدفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بصورة تحقق أهداف الاتحاد بين هذه الدول .

٣-التخطيط الاقليمى :

٤٠ - وهو التخطيط الذى يتم على نطاق اقليم معين من أقاليم الدولة ، وذلك بغرض تنمية هذا الاقليم ، ورفع المستوى الاقتصادى والاجتماعى والثقافى لسكانه ، مثال ذلك الخطة الخاصة بتنمية مدينة أسوان ، وخطة تنمية سيناء .

ثالثاً - أنواع التخطيط من حيث المدى الزمنى :

٤١ - لما كان التخطيط - أيا كان نوعه وأيا كانت صورته - تستهدف تحقيق أهداف معينة ، لذلك يلزم تحديد فترة زمنية لتحقيق هذه الأهداف .

وهذه الفترة يجب ألا تكون طويلة جداً ، كما يجب ألا تكون قصيرة

جداً ، بل يلزم أن تكون فترة معقولة يراعى فيها الامكانيات وتغير الظروف

ويمكن أن يتخذ التخطيط ثلاث صور من حيث المدى الزمنى ، هذه الصور هى :

- الخطط طويلة الأجل :

٤٢- وهى الخطط التى تتراوح مدتها بين عشر سنوات وعشرين سنة. وتحدد الخطة طويلة الأجل الأهداف الرئيسية دون الدخول فى الأهداف التفصيلية أو وسائل التنفيذ ، مثال ذلك خطة مضاعفة الدخل القومى فى عشر سنوات بمصر ، والتى حددها لها الفترة من سنة ١٩٦٠ الى سنة ١٩٧٠ .

- الخطط متوسطة الأجل :

٤٣- وهى الخطط التى تتراوح مدتها بين ثلاث وسبع سنوات ، وتكون - فى العادة - منبثقة عن الخطة طويلة الأجل وتنفيذاً لها . مثال ذلك الخطة الخمسية التى وضعتها مصر لتنفذ من سنة ١٩٦٠ الى سنة ١٩٦٥ ، والخطط الخمسية التى نفذت تباعاً فى مصر منذ ذلك الوقت .

- الخطط قصيرة الأجل :

٤٤- وهى الخطط التفصيلية التى توضع سنوياً ، أو لمدة أقل من سنة . وتتولى الخطة قصيرة الأجل تحديد الأهداف الفرعية والوسائل التنفيذية للخطة طويلة الأجل أو متوسطة الأجل ، وذلك بغرض تنفيذها على مراحل قد تكون سنوية ، أو أقل من سنوية .

وتأخذ مصر بهذه الصور الثلاث للتخطيط من حيث المدى الزمنى ، حيث تنص المادة الثالثة من القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ على ما يلى :

"توضع خطة قومية عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقسم هذه الخطة الى مراحل زمنية متوسطة الأجل وتقسم هذه بدورها الى خطط سنوية تفصيلية تتوفر فيها المرونة اللازمة لمواجهة ما يستجد من تطورات خلال سنى الخطة» .

رابعاً - أنواع التخطيط من حيث المجال :

٤٥- تتعدد أنواع التخطيط أيضاً باختلاف المجالات التى يمارس فيها التخطيط دوره الهام ، اذ لم يعد اتباع أسلوب التخطيط مقصوراً على مجال بذاته ، بل أصبح أسلوباً عاماً يؤخذ به فى كافة مجالات النشاط الادارى فى الدولة المعاصرة .

ويمكن التمييز فى هذا الشأن بين أربعة أنواع من التخطيط ، هى :

- التخطيط الاقتصادى .
- التخطيط العمرانى .
- التخطيط الاجتماعى والثقافى .
- التخطيط الادارى .

(أ) التخطيط الاقتصادى :

٤٦- يسعى التخطيط الاقتصادى الى تحقيق أهداف اقتصادية ،

سواء كانت هذه الأهداف مالية أو تجارية أو صناعية أو زراعية .

ويعد المجال الاقتصادى من أهم المجالات التى يستعان فيها بالتخطيط ، فقد أدى التقدم المعاصر الى زيادة الاعتماد على الاقتصاد من ناحية ، وتعقد وتشابك الحياة الاقتصادية من ناحية أخرى .

ولذلك أصبح التخطيط الاقتصادى ضرورة تمليها اعتبارات السعى نحو التقدم فى مجالاته المختلفة ، ومن ثم فقد أصبح التخطيط الاقتصادى ظاهرة عامة توجد فى معظم الدول المعاصرة ، سواء الدول الفنية أو دول العالم الثالث .

ويرد بعض الكتاب الاتجاه المتزايد نحو التخطيط الاقتصادى الى العوامل التالية [1] :

١- الأزمة الاقتصادية العالمية ١٩٢٩ - ١٩٣٢ ، وما ترتب عليها من انهيار الثقة فى قدرة الأسلوب الرأسمالى فى التنمية التلقائية على تحقيق النمو الاقتصادى فى عالم اليوم .

٢- الحربين العالميتين الأولى والثانية ، وما ترتب عليهما من دمار خصوصاً بعد الحرب العالمية الثانية .

٣- نجاح أسلوب التخطيط فى دول المعسكر الشرقى ، خصوصاً فى

---

(١) راجع ، الدكتور حسين عمر : التخطيط الاقتصادى ، سنة ١٩٦٧ ، ص ٨٤٩ - ٩١ .

الاتحاد السوفيتى (سابقاً) والصين الشعبية [1].

٤- الإيمان العميق بأن الأسلوب التلقائى فى التنمية - والذى اتبعته دول أوربا الغربية - قد تم فى ظروف تاريخية معينة ، وأن هذه الظروف لا يمكن تحققها الآن ، خصوصاً بالنسبة لدول العالم الثالث .

ويتخذ التخطيط الاقتصادى إحدى صورتين [2]: التخطيط الاقتصادى الشامل ، والتخطيط الاقتصادى الجزئى .

---

(١) نلفت النظر إلى أنه حتى مع التسليم بنجاح التخطيط فى دول المعسكر الشرقى الذى انفرط عقده وتحولت دوله تدريجيا الى الأخذ بالأساليب الرأسمالية ، فان ذلك كان - الى حد كبير - على حساب حقوق وحريات المواطنين ، مما أدى ، إلى جانب عوامل أخرى ، الى انهيار النظم السياسية لهذه الدول وتدنى مستوى المعيشة فيها .

(٢) يحدد الدكتور حسين عمر أنواع التخطيط كما يلي :

١- التخطيط الجزئى والتخطيط الشامل .
٢- التخطيط الوظيفى والتخطيط التركيبى .
٣- التخطيط التوجيهى و التخطيط الآمر .
٤- التخطيط طويل المدى ومتوسط المدى وقصير المدى .
٥- التخطيط قطاعى وتخطيط عام .
٦- تخطيط أصيل وتخطيط مساعد .
٧- التخطيط الرئيسى والتخطيط التكميلى .
٨- التخطيط الاقتصادى والتخطيط الاجتماعى .
٩- التخطيط الاقليمى والتخطيط القومى .
١٠- التخطيط المركزى والتخطيط اللامركزى .
١١- التخطيط المادى والتخطيط المالى .
١٢- التخطيط من القمة الى القاعدة والتخطيط من القاعدة الى القمة .

- راجع مؤلفه السابق ، ص ١١٢ وما بعدها .

- التخطيط الاقتصادى الشامل :

٤٧ - ويقصد به التخطيط الذى يشمل كافة مجالات الاقتصاد الوطنى ، يهدف تحقيق برامج التقدم التى تسعى اليها الدولة . والتخطيط الاقتصادى الشامل يشمل كافة المجالات الصناعية المختلفة (مثل صناعات التعدين - وصناعات النسيج - وصناعات البترول ... الخ) والمجالات التجارية المختلفة (تجارة خارجية وتجارية داخلية) والمجالات الزراعية المختلفة بما فى ذلك برامج تصنيع المحصولات الزراعية .

والواقع أن التخطيط الاقتصادى الشامل يعد أمراً ضرورياً لتحقيق التنمية فى مجالاتها المختلفة ، ولذلك تلجأ اليه كافة الدول النامية بغرض الخروج من حالة التخلف الاقتصادى والاجتماعى التى تعيشها هذه الدول واللحاق بركب الدول المتقدمة .

ويعد الاتحاد السوفيتى من أوائل الدول التى لجأت الى أسلوب التخطيط الاقتصادى الشامل ، وذلك منذ قيام الثورة البلشفية سنة ١٩١٧.

وقد انتقل أسلوب التخطيط الاقتصادى الشامل من الاتحاد السوفيتى الى دول الكتلة الشرقية ، ثم الى باقى دول العالم خصوصاً بعد الحرب العالمية الثانية .

وبعد حصول الدول الإفريقية على استقلالها وتحررها من السيطرة السياسية والاقتصادية الغربية ، لجأت الكثير من الدول الافريقية الى

أسلوب التخطيط الاقتصادى الشامل ، وقد كانت جمهورية مصر العربية من الدول الرائدة فى هذا الشأن ، ثم تبعها غينيا والجزائر ومالى وتانزانيا وغيرها من الدول الافريقية حديثة الاستقلال . إلا أن أسلوب التخطيط الاقتصادى الشامل يبدو أنه سيتراجع قليلاً بع انهيار الاتحاد السوفيتى ودول الكتلة الشرقية سنة ١٩٩١ ، والاتجاه السائد الآن نحو "الخصخصة" وأعمال آليات السوق وتنفيذ اتفاقية الجات تثبيتاً لمبادئ الاقتصاد الحر وحرية التبادل التجارى والذى يبدو أنه يتم لمصلحة الدول المتقدمة على حساب الدول النامية .

- التخطيط الاقتصادى الجزئى :

٤٨- ويقصد به التخطيط الذى يقتصر على قطاع اقتصادى معين دون أن يشمل كافة القطاعات ، مثل القطاع الصناعى ، أو القطاع الزراعى، أو القطاع التجارى . كذلك قد يقتصر التخطيط مثلاً على مجال التجارة الداخلية وحدها ، أو مجال التجارة الخارجية وحدها ، أو مجال التعامل فى سلعة معينة كالقطن .

والواقع أن الأخذ بأسلوب التخطيط الاقتصادى الجزئى يتبعه - عادة- اتباع أسلوب التخطيط الاقتصادى الشامل ، إذ لن يكتب للتخطيط الاقتصادى الجزئى النجاح مع ترك باقى القطاعات الاقتصادية دون تخطيط، حيث يعتبر الاقتصاد الوطنى وحدة واحدة لن يمكن توجيهه لخدمة التقدم الاجتماعى إلا بتوجيه قطاعاته المختلفة ، وذلك باتباع أسلوب التخطيط الاقتصادى الشامل .

-التخطيط العمراني:

٤٩- التخطيط العمراني هو التخطيط الذي يستهدف تعمير (أو تطوير تعمير) منطقة معينة أو مدينة معينة أو حي معين، وذلك بإنشاء ما يلزم من الأبنية والمرافق العامة، والطرق والكباري والجسور وخطوط النقل والمواصلات.

ويتخذ التخطيط العمراني إحدى صور ثلاث:

-التخطيط المتعلق بالمناطق:

٥٠- تهدف هذه الصورة من التخطيط العمراني الى تعمير منطقة معينة، أو اعادة تعمير منطقة بقصد رفع مستواها الاقتصادي والاجتماعي

ومن أشهر الأمثلة في هذا الشأن الخطة الخاصة بتعمير وادي التنيسي بالولايات المتحدة الأمريكية. وكذلك عرفت مصر هذا النوع من التخطيط حيث اتبع في وضع الخطة الخاصة بتعمير مديرية التحرير، والخطة الخاصة بتعمير الوادي الجديد.

وفي أعقاب حرب العاشر من رمضان سنة ١٣٩٣ هجرية (الموافق ٦ من أكتوبر سنة ١٩٧٣ ميلادية) تم إنشاء وزارة جديدة للتعمير، حددت مهمتها في الإعداد والإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بإعادة تعمير منطقة سيناء ومنطقة قناة السويس بمدنها الثلاث السويس، الإسماعيلية، وبورسعيد.

وقد باشرت وزارة التعمير العمل فعلاً، فبدأت بإعداد الدراسات

والأبحاث تمهيداً لتنفيذ المهمة المحدة لها . وبعد انتهاء هذه المهمة تغير اسم الوزارة وأصبحت تسمى "وزارة التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة " وهى احدى الوزارات فى التشكيلات الوزارية المتعاقبة وفى التشكيل الوزارى الحالى سنة ١٩٩٥ .

- التخطيط المتعلق بالمدن :

٥١ - عند التفكير فى انشاء مدينة جديدة ، تلجأ معظم الدول الى وضع خطة لإنشاء هذه المدينة ، يراعى فيها تحقيق مقتضيات العمران الحديث وتنسيق أماكن وخدمات المرافق العامة بما يقدم اشباعاً متساوياً لحاجات كافة مواطنى المدينة .

وقد عرفت مصر أيضاً هذا النوع من التخطيط ، فقد تم انشاء مدينة نصر بالقاهرة على أساس خطة تعمير وضعت سلفاً وروعيت فيها كل متطلبات العمران الحديث وهو ذات الأسلوب الذى طبق بنجاح فى إنشاء «مصر الجديدة» والمعادى .

كذلك قد يأخذ التخطيط المتعلق بالمدن صورة أخرى ، تتمثل فى وضع خطة لإعادة تعمير مدينة قائمة فعلاً ، وقد لجأت مصر الى هذه الصورة من صور التخطيط المتعلق بالمدن ، وذلك فيما يتعلق بإعادة تعمير مدينة بورسعيد عقب عدوان سنة ١٩٥٦ ، حيث وضعت خطة لإعادة تعمير هذه المدينة أو كل الاشراف على تنفيذها الى وزير الدولة لشئون بورسعيد .

- التخطيط المتعلق بالأحياء :

٥٢ - قد يأخذ التخطيط العمرانى صورة تعمير أو تطوير حى معين ، وذلك بغرض تنمية هذا الحى ورفع مستواه العمرانى والحضارى ليصل الى مستوى باقى أحياء المدينة .

وقد عرفت مصر هذه الصورة من صور التخطيط العمرانى ، فوضعت العديد من الخطط لتطوير وتنمية بعض الأحياء الشعبية بالقاهرة ، وذلك بغرض رفع مستوى سكان هذه الأحياء وتمكينهم من الاستفادة من وسائل الحياة الضرورية كالماء والمجارى والكهرباء . ومن الأمثلة على ذلك الخطة الخاصة بإعادة تعمير تطوير حى الحسين بجوار الأزهر الشريف ، والخطة الخاصة بهدم وإعادة تعمير حى بولاق بوسط القاهرة .

وقد أخذت مصر بأسلوب التخطيط العمرانى فى كل صورة السابقة ، فأنشأت العديد من اللجان للاشراف على التخطيط العمرانى لبعض المدن والمناطق .

ومن أهم هذه اللجان : اللجنة العليا لتخطيط القاهرة الكبرى ، وقد أنشئت بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٢١٠٢ لسنة ١٩٦٥ . واللجنة العليا للتخطيط الاقليمى والعمرانى لمدينة الإسكندرية ، وقد أنشئت بمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٨١٢ لسنة ١٩٦٦ . واللجنة الدائمة لتعمير شاطئ خليج السويس ، وقد أنشئت بمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٨١٣ لسنة ١٩٧٣ .

ورغبة فى وضع سياسة عامة للتخطيط العمرانى على مستوى

الجمهورية ، استقر الرأى على الغاء هذه اللجان وإنشاء هيئة عامة أطلق عليها اسم الهيئة العامة التخطيط العمرانى ، وذلك بمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم ١٠٩٣ لسنة ١٩٧٣ الصادر فى ١٦ يوليو سنة ١٩٧٣ .

وقد أجملت المادة الثانية من القرار الجمهورى المذكور مهمة الهيئة العامة للتخطيط العمرانى فى ثلاثة أمور : يتمثل الأمر الأول فى إرساء قواعد السياسة العامة للتخطيط العمرانى ، يتمثل الأمر الثانى فى اعداد خطط وبرامج التنمية العمرانية فى الجمهورية . بينما يتمثل الأمر الثالث فى التنسيق بين خطط وبرامج التنمية العمرانية من ناحية ، وخطط وبرامج الإنتاج والخدمات العامة من ناحية أخرى .

(جـ) التخطيط الإجتماعى والثقافى :

٥٣- يستهدف التخطيط الاجتماعى والثقافى وضع مشروعات التنمية الاجتماعية والثقافية اللازمة لاحداث التقدم فى شتى المجالات الاجتماعية ، كالمشروعات الصحية ، والمشروعات التعليمية ، والمشروعات الثقافية ، ومشروعات التأمينات الاجتماعية ... الخ . ويرتبط التخطيط الاجتماعى والثقافى بالتخطيط فى المجالات الأخرى ، حيث لا يمكن أن يؤتى ثماره كاملة الا اذا تم ربطة بالخطط الأخرى الخاصة بتنمية المجتمع فى شتى المجالات .

وتتعدد صور التخطيط الاجتماعى والثقافى بتعدد مجالات التنمية الاجتماعية والثقافية ، فقد يأخذ صورة وضع خطة لرفع المستوى الصحى ، أو وضع خطة لتنظيم الأسرة . أو وضع خطة لبسط مظلة التأمينات

الاجتماعية على كل أفراد المجتمع . كما قد يأخذ صورة وضع خطة لنشر التعليم ، أو لمحو الأمية ، أو للبحث العلمى ... الخ .

ورغبة فى توفير القوة البشرية المدربة والقادرة على تنفيذ خطط التنمية فى المجال الاجتماعى والثقافى ، أصدر المشرع المصرى القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٣ الخاص بالخدمة العامة للشباب .

وقد أجاز هذا القانون لوزير الشئون الاجتماعية تكليف الشباب من الجنسين لمدة سنة (الشباب الذين أتموا المرحلة الثانوية أو ما يعادلها أو مرحلة التعليم فوق المتوسط أو مرحلة التعليم العالي) ممن يزيدون عن حاجة القوات المسلحة أو يتقرر إعفاؤهم من الخدمة العسكرية للعمل فى بعض المجالات .

وتتمثل أهم هذه المجالات فيما يلى :

١- فصول محو الأمية .

٢- التوجيه المعنوى والسياسى ومواجهة الحرب النفسية .

٣- الإرشاد الزراعى والصحى والاجتماعى والثقافى والنفسى .

٤- الدعوة فى مجال تنظيم الأسرة .

٥- التمريض والرعاية الصحية .

٦- تنمية المجتمعات الريفية وروالحضرية .

ويؤسفنا أن نسجل أن التنفيذ لم يكن على مستوى الطموحات ، فلم تتحقق الأهداف المرجوة من ذلك .

(د) التخطيط الإداري :

٥٤- يعنى التخطيط الإداري - كما يقول جريفز - الإعداد المنظم للعمل الإداري .

ويلعب التخطيط بهذا المعنى دوراً هاماً فى المجال الادارى ، فقد ترتب على إزدياد حجم الجهاز الإدارى وتعدد وحداته من ناحية ، بالاضافة الى تعدد مسئولياته وتداخلها من ناحية أخرى ، ترتب على كل ذلك ضرورة إتباع أسلوب التخطيط للحصول على أفضل أداء ، فى أسرع وقت ، وبأقل التكاليف .

٥٥- ولكن توجد بعض العوامل التى يمكن أن تعترض التخطيط ، من أهمها (١) :

أولاً - تعتبر عملية التخطيط عملية باهظة التكاليف ، فضلاً عن صعوبة التوصل الى تنبؤات يعتد بها ويعتمد عليها .

والواقع أن هذه الاعتراضات صحيحة الى حد ما ، ولكن لا ينبغى لها أن تحول دون إتباع أسلوب التخطيط ، اذ أن العائد من اتباع أسلوب التخطيط يفوق أي تكاليف تنفق فى هذا الشأن .

---

(١) الدكتور محمد سعيد أحمد : حتمية التخطيط الادارى ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة الحادية عشرة ، العدد الثانى ، أغسطس سنة ١٩٦٩ ، ص ٣٣٧ وما بعدها .

كما أن صعوبة التنبؤ أمر يمكن التغلب عليه ، خصوصاً بعد تقدم علم الإحصاء من ناحية ، وإمكانية استخدام العقول الاليكترونية فى مجال التخطيط من ناحية أخرى .

ثانياً – التغير السريع فى الظروف التى تحيط بالإدارة ، حيث يؤدى ذلك الى صعوبة إتباع أسلوب التخطيط فى المجال الإدارى .

ولكن التخطيط السليم يراعى – عادة – الظروف المتغيرة التى تحيط بالإدارة ويعد العدة لمواجهتها ، ومن ثم لا يكون تغير هذه الظروف مفاجئاً للإدارة . باستثناء الظروف الطارئة التى لا يمكن توقعها أو تجنبها ، كالحروب والكوارث الطبيعية .

ثالثاً – يحد التخطيط المسبق من مرونة الإدارة ، خصوصاً إذا كانت الخطط أكثر تفصيلاً وأوسع نطاقاً .

والواقع أنه يمكن التغلب على ذلك الاعتراض ، وذلك بترك قدر من سلطة التقدير للادارة يتيح لها المرونة الكافية لمواجهة الظروف المتغيرة ، فضلاً عن أن التخطيط السليم يستلزم المرونة وعدم الإغراق فى التفاصيل .

رابعاً – يجمد التخطيط التفصيلى تفكير العاملين ، حيث يؤدى الى تقييد حرية الأفراد وحرمانهم من عنصر المبادأة والتحرر والانطلاق .

ولكن يمكن تلافى هذا الاعتراض وذلك باشراك العاملين فى عملية التخطيط ، علاوة على تمكينهم من الإسهام بطريقة إيجابية فى اتخاذ القرارات المتعلقة بعملهم .

يضاف الى ما سبق أن التخطيط السليم يتسم بالمرونة وعدم الإغراق فى التفاصيل ، وبالتالى فإنه يترك قدراً من حرية التصرف للعاملين القائمين على التنفيذ .

٥٦ - ويتخذ التخطيط الإدارى صوراً عديدة ، من أهمها [(١)] :

١ - الخطط الخاصة بالأهداف :

ويقصد بها الخطط الإدارية التى تحدد الأهداف التى يجب على التنظيم الإدارى أن يعمل على تحقيقها ، وذلك فضلاً عن تحديد الوسائل التى تؤدى الى تحقيق هذه الأهداف .

وتحقق الأهداف مزايا كثيرة [(٢)] . اذ أنها تعتبر بمثابة دليل يرشد إدارة التنظيم فى كل نواحى النشاط الادارى ، كما أنها تؤدى الى تركز النشاط الإدارى على الأعمال الحقيقية والضرورية الواجب تحقيقها ، وذلك فضلاً عن أن خططالأهداف تعتبر ضرورة للرقابة على النشاط الادارى .

٢ - الخطط الخاصة بالسياسات :

ويقصد بها الخطط التى تحدد الخطوط العامة لنشاط الإدارة ، مثل الخطة الخاصة بسياسة التوظيف . أو الخطة الخاصة بسياسات المشتريات

ومن البديهى أن ترتبط الخطط الخاصة بالسياسات المختلفة داخل

---

(١) راجع الدكتور حسن توفيق : الادارة العامة ١٩٧٢/٧١ ، ص ١٤٧ وما بعدها .

(٢) لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف الدكتور أحمد رشيد : نظرية الادارة العامة ، ص ٣٠٨ .

التنظيم الإدارى بأهداف التنظيم ، اذ أنها لا توضع إلا لتحقيق هذه الأهداف .

٣- الخطط الخاصة باللوائح :

وهى الخطط التى تحدد اجراءات العمل الادارى ، وذلك فى حدود السياسة المقررة . مثل لائحة المناقصات والمزايدات ، لائحة المخازن ، ولائحة الكشف الطبى .

ولا شك فى أن تحديد إجراءات العمل الادارى يؤدى فائدة مزدوجة حيث يمكن المواطنين من الالمام بالإجراءات المختلفة للعمل الإدارى ، وبالتالى يسهم فى انجاز مصالحهم بعيداً عن الروتين والبيروقراطية . وذلك فضلاً عن أن تحديد اجراءات العمل الإدارى يعد وسيلة فعالة لتحقيق الرقابة على النشاط الإدارى .

وهناك صور أخرى من صور التخطيط الإدارى هى الخطط الخاصة بالبرامج ، وهى خطط تجمع الأهداف والسياسات واللوائح فى خطة واحدة .

٤- الخطط الخاصة بالميزانيات :

وهى الخطط التى تتضمن التعبير عن السياسات بقيمة عددية ، سواء كانت هذه القيمة نقدية أو انتاجية .

ولا شك فى أهمية هذه الصورة من الخطط الإدارية ، حيث تعتبر الأموال عصب النشاط الإدارى ، اذ بدونها يظل العمل الإدارى مجرد آمال

تفتقر الى التنفيذ الفعلى ، فالإدارة هى الانفاق كما يقول التعبير الفرنسى : Administrer c'est depenser

ويرى بعض كتاب الادارة العامة أن نجاح التخطيط الإدارى يتطلب توافر المقومات التالية [1] :

١- أن تشمل الخطة بيان الحالة تفصيلاً ، حيث يجب أن تكون الخطة تسجيلاً للماضى ، وكشفا للحاضر ، وتقديراً للمستقبل .

٢- يجب أن تتضمن الخطة تحديد الأهداف ، وتقرير برامج العمل اللازمة لوضع الخطة موضع التنفيذ .

٣- يجب أن تكون الخطة مرنة ، بحيث يمكن أن تتكيف مع الأوضاع المتطورة والظروف المتغيرة . كذلك يجب أن يتوافر للخطة المراجعة والتقويم المستمرين ، وذلك لمواجهة الظروف وتلافى أخطاء التنفيذ .

٤- ينبغى تقسيم الخطة الى أجزاء ثانوية يمكن تجميعها ، وذلك لتسهيل تنفيذها .

٥- يجب أن يشترك جهاز تنفيذ الخطة فى وضعها وأن يسهم فى تعديلها ، كذلك يجب أن يلم كل من يناط به التنفيذ بالخطة وتفصيلاتها .

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع رسالة الدكتور حمدى أمين عبد الهادى : نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة ، ص ٣٩٠ .

المبحث الثالث

التخطيط فى مصر

٥٧- بعد قيام الثورة سنة ١٩١٩ استطاعت انجلترا أن تخدع الشعب المصرى حيث تقرر الاستقلال الصورى بمقتضى تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ .

ولم تستطع حكومات مابعد الاستقلال أن تحقق للشعب المصرى ما يصبو اليه من حرية وتقدم اقتصادى واجتماعى ، ويرجع ذلك الى أربعة عوامل (١) :

١- الاحتلال الانجليزى :

وتدخله السافر فى الشئون الداخلية ، وذلك فضلاً عن حرص انجلترا على تبعية مصر لها والحيلولة دون تقدمها الاقتصادى والاجتماعى ، لأن هذا التقدم يتعارض مع مصالح انجلترا فى مصر خاصة وفى الشرق الأوسط بوجه عام .

٢- التخلف الاقتصادى والاجتماعى :

وما ترتب عليه من انتشار الفقر والمرض والأمية وزيادة السكان ، وعدم الاستغلال الكامل للموارد القومية ، وذلك الى جانب التمييز الطبقى وعدم التوزيع العادل للثروة القومية .

---

(١) راجع مؤلفنا : الديمقراطية بين الفكر الفردى والفكر الاشتراكى ، ص ٤٣٢ وما بعدها .

٣- الأحزاب السياسية :

تنافس الاحزاب السياسية والصراع من أجل السلطة سواء فيما بينها أو بينها وبين القصر الملكى ، ولقد ترتب على ذلك ضياع المصلحة القومية والاهتمام بالمصالح الشخصية والحزبية على حساب المصلحة العامة .

٤- تقرير فلسفة المذهب الفردى الحر :

حيث سيطرت على نصوص دستور سنة ١٩٢٣ ، وكانت لها انعكاساتها فيما يتعلق بتحديد دور الدولة ومركز الفرد فى المجتمع .

ولقد أدت العوامل السابقة - وغيرها - الى عدم اهتمام حكومات ما قبل الثورة بالتخطيط ، حيث يتنافى أسلوب التخطيط مع الفلسفة التى كانت سائدة فى ذلك الوقت ، الى جانب انصراف كل فرد وكل طبقة الى الدفاع عن مصالحهم ومحاولة الحفاظ على امتيازاتهم .

إلا أن ذلك قد تغير بعد قيام ثورة ١٩٥٢ ، فكيف تطور الاهتمام بالتخطيط ؟ وما هى أهدافه ؟ وما هى هيئات التخطيط فى مصر ؟

أولاً - تطور الاهتمام بالتخطيط :

٥٨- إذا كانت حكومات ما قبل الثورة لم تأخذ بالتخطيط كأسلوب للتنمية [١] ، إلا أن الإنصاف يدعونا الى القول بأن التخطيط قد عرف في

---

(١) يرى المرحوم الاستاذ الدكتور بكر القبانى أن مصر لم تعرف نظام التخطيط خلال هذه المرحلة ، راجع مؤلفه : الادارة العامة ، الجزء الثانى صفحة ٤٥ .

ذلك العهد ، وذلك فى صورة بعض الخطط الجزئية فى بعض المجالات القليلة فى الوزارات والمصالح الحكومية .

مع قيام ثورة ١٩٥٢ تغيرت الأوضاع فى مصر ، وأقيم نظام جديد يهدف الى تحرير الوطن والمواطنين ، ويسعى الى التنمية الاقتصادية والاجتماعية بغية توفير الرخاء لكل أفراد المجتمع .

وفى أعقاب الثورة سار الإصلاح الداخلى فى اتجاهين أساسيين :

الاتجاه الأول - ويتمثل فى قرارات التمصير ثم قوانين يوليو سنة ١٩٦١ ، وبهذه القرارات والقوانين أقيم قطاع عام قوى يحول دون الاستغلال ، ويسعى الى تحقيق سيطرة الشعب على وسائل الإنتاج ضماناً لإقامة العدالة الاجتماعية .

الاتجاه الثانى - ويتمثل فى المجهودات المتواصلة فى مجال الزراعة والصناعة ، والتى تهدف الى زيادة الإنتاج بقصد تحقيق الرخاء لأفراد المجتمع .

والواقع أن تحقيق أهداف الثورة فى الداخل كان يقتضى إتباع أسلوب التخطيط بوصفه أقدر الأساليب لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع المصرى . ولذلك اهتمت الثورة بالتخطيط ، وأولته فائق عنايتها واهتمامها ، فأصبح التخطيط أسلوب التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى مصر .

وقد بينت وزارة التخطيط الأسباب التى جعلت من الضرورى الأخذ

بأسلوب التخطيط فى مصر [1] . حيث أجملتها فيما يلى :-

١- ضرورة التخطيط لضمان زيادة الانتاج والدخل القومى بالنسب السريعة المتزايدة التى يتسنى بتحقيقها التغلب على أخطر العقبات التى تواجه جهود الشعب فى انطلاقه الثورى ،وهى مشكلة تزايد السكان .

٢- ضرورة التخطيط لضمان اختيار النموذج الصحيح للتنمية على ضوء الموارد والامكانيات المتاحة وما نود إشباعه من احتياجات .

٣- ضرورة التخطيط لضمان تنفيذ المشروعات الهامة للتنمية الاقتصادية والتى لا يتحقق الإقبال عليها - لو ترك أمر التنمية للقوى التلقائية (القطاع الخاص) - إما لجسامة رؤوس الأموال المطلوبة لتنفيذ هذه المشروعات ، وإما لضعف الحافز الذى يدفع الى الإقبال عليها وتحمل مخاطرها فى الزمن القصير ، كصناعة الحديد والصلب أو مشروعات الطرق.

٤- ضرورة التخطيط لضمان تطبيق العدالة الاجتماعية .

ومع إيمان الثورة بضرورة التخطيط لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، إلا أن التخطيط قد مر بمرحلتين فى مصر : مرحلة التخطيط الجزئى ، ثم مرحلة التخطيط الشامل .

وقد بدأت مرحلة التخطيط الجزئى بإنشاء المجلس الدائم لتنمية الإنتاج القومى فى اكتوبر سنه ١٩٥٢ ، حيث عهد اليه بالوظائف الآتية :

---

(١) وزارة التخطيط : التقدم فى ظل التخطيط ، سنة ١٩٦٤ ، ص ١٣ ، ١٤ .

(أ) بحث المشروعات الاقتصادية التى يكون من شأنها تنمية الإنتاج القومى فى النواحى الزراعية والصناعية والتجارية وما يتعلق بها من مشروعات .

(ب) أن يضع فى خلال عام واحد من وقت العمل بقانون إنشاء المجلس ، برنامجاً اقتصادياً لتنمية الإنتاج القومى يتوخى فيه تقديم المشروعات الأكثر إنتاجاً والأيسر تنفيذاً والأقل كلفة مع مراعاة أهميتها للاقتصاد القومى .

(جـ) أن يقدم الى مجلس الوزراء جميع البرامج الاقتصادية التى يتم إعدادها ، كما يشرف المجلس على تنفيذها .

كذلك أنشئ المجلس الدائم للخدمات العامة سنة ١٩٥٣ وعهد اليه بمهمة بحث السياسة العامة ووضع الخطط الرئيسية للتعليم والصحة والشئون الاجتماعية وتقييم الخدمات العامة فى الدولة ، فضلاً عن بحث نشاط الهيئات الأهلية المشتغلة فى المسائل المتصلة بعمل المجلس بقصد تنسيق جهودها وإتمام الإفادة منها .

وفى سنة ١٩٥٦ أنشئت وزارة الصناعة ، حيث قامت بوضع برنامج للتصنيع مدته ثلاث سنوات يبدأ من سنة ١٩٥٧ ، وكان يهدف هذا البرنامج الى تحقيق الاكتفاء الذاتى فى الصناعات التحويلية ، التوسع فى صناعات التصدير ، تشجيع أعمال البحث عن المعادن والبترول ، وإنشاء مراكز للتدريب على الصناعات المختلفة .

وفي سنة ١٩٥٧ أنشئت المؤسسة الاقتصادية ، وكان من أغراضها تنمية الاقتصاد القومي عن طريق النشاط التجاري والصناعي والزراعي والمالي .

وقد بدأت مرحلة التخطيط الشامل في سنة ١٩٥٥ ، وذلك بإنشاء لجنة التخطيط القومي التي عهد اليها بمهمة وضع خطة قومية شاملة للنهوض الاقتصادي والاجتماعي في الدولة . وقد انتهت الدراسات بوضع الخطة الخمسية الأولى ، حيث بدئ في تنفيذها في سنة ١٩٦٠ ، وذلك بهدف مضاعفة الدخل القومي في مدى عشر سنوات .

ثم وضعت الخطة الخمسية الثانية ١٩٦٥ - ١٩٧٠ ، ولكن حالت ظرف العدوان سنة ١٩٦٧ دون إتمام تنفيذها ، فاستعيض عنها بخطط سنوية .

ومع التغيرات التي حدثت في مصر وإعلان برنامج العمل الوطني ، تقرر - في ذلك الوقت - أن يكون هدف التنمية مضاعفة الدخل القومي في عشر سنوات ، ثم توالت الأحداث والتطورات بعد حرب اكتوبر المجيدة سنة ١٩٧٣ ، فبدأت «الخصخصة» والاتجاه نحو تطبيق مبادىء اقتصاديات السوق ، بكل ما يترتب على ذلك من آثار .

ثانياً - أهداف التخطيط :

٥٩ - نصت الدساتير المصرية المتعاقبة وميثاق العمل الوطني على التخطيط وحددت أهدافه ، وذلك على النحو التالي :

أولاً - دستور سنة ١٩٥٦ :

كان دستور ١٩٥٦ أول دستور مصرى ينص على التخطيط ، ويجعله أمر إلزامياً ، فقد نصت المادة السابعة منه على ما يلى .

«ينظم الاقتصاد القومى وفقاً لخطط مرسومة تراعى فيها مبادئ العدالة الاجتماعيةوتهدف الى تنمية الانتاج ورفع مستوى المعيشة» .

ثانياً - ميثاق العمل الوطنى سنة ١٩٦٢ :

اهتم ميثاق العمل الوطنى بالتخطيط ، واتخذه أسلوباً لتنمية المجتمع المصرى . وقد تمثل ذلك فى نص الميثاق على ضرورة التخطيط وأهميته وأنه الوسيلة لتحقيق مجتمع الرفاهية ، فنص فى الباب السادس منه على ما يلى :

«إن التخطيط الاشتراكى الكفء هو الطريقة الوحيدة التى تضمن إستخدام جميع الموارد الوطنية ، والمادية والطبيعية والبشرية ، بطريقة علمية وعملية وإنسانسة ، لكى تحقق الخير لجموع الشعب وتوفر لهم حياة الرفاهية» .

وكما حدد الميثاق ، فإن التخطيط فى مجتمعنا مطالب بأن يجد حلاً للمعادلة الصعبة التى يكمن فى حلها نجاح العمل الوطنى مادياً وإنسانياً . هذه المعادلة هى : كيف يمكن أن نزيد الانتاج ، وفى نفس الوقت نزيد الاستهلاك فى السلع والخدمات ، هذا مع استمرار التزايد فى المدخرات من أجل الاستثمارات الجديدة» .

وعلى ذلك تكون أهداف التخطيط كما حددها الميثاق هى :

١- زيادة الإنتاج .

٢- زيادة الاستهلاك فى السلع والخدمات .

٣- زيادة المدخرات من أجل الاستثمارات الجديدة .

أما دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت فقد جاء مطابقاً لأحكام الميثاق فى هذا الشأن ، حيث نصت المادة العاشرة منه على ما يلى :

"يكون توجيه الاقتصاد القومى بأكمله وفقاً لخطة التنمية التى تضعها الدولة" .

ثالثاً- دستور سنة ١٩٧١ :

نص دستور سنة ١٩٧١ على ضرورة وضع خطة التنمية كما حدد الجهة التى تقوم بوضعها والاشراف على تنفيذها ، وذلك الى جانب تحديد دور كل من القطاع العام والقطاع الخاص . وذلك كله كما يلى :

- حدد الباب الثانى من الدستور المقومات الأساسية للمجتمع المصرى، فنصت المادة ٢٢ على أن «ينظم الاقتصاد القومى وفقاً لخطة تنمية شاملة ... » .

كما نصت المادة ١٤ على أن «يسيطر الشعب على كل أدوات الانتاج، وعلى توجيه فائضها وفقاً لخطة التنميةالتى تضعها الدولة» .

وقد أسند الدستور الى الحكومة مهمة وضع الخطة فنصت المادة ١٥٦

على أن يكون من اختصاص مجلس الوزراء «اعداد مشروع الخطة العامة للدولة» .

كذلك أسند الدستور الى مجلس الشعب مهمة إقرار الخطة ، فنصت المادة ١١٤ على أن «يقر مجلس الشعب الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية . وتصدر الخطة بقانون .

ويحدد القانون طريقة إعداد الخطة وعرضها على مجلس الشعب» .

كذلك حدد دستور سنة ١٩٧١ دور كل من القطاع العام والقطاع الخاص فى هذا الشأن ، فنصت المادة ٣٠ على ما يلى :

"ملكية الدولة هى ملكية الشعب ، وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام ، ويقود القطاع العام التقدم فى جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمي» .

كذلك نصت المادة ٣٢ على أن «الملكية الخاصة تتمثل فى رأس المال غير المستغل وينظم القانون وظيفتها الاجتماعية فى خدمة الاقتصاد القومى وفى اطار خطة التنمية دون انحراف أو استغلال ولا يجوز أن تتعارض فى طرق استخدامها مع الخير العام للشعب» .

وقد حدد دستور سنة ١٩٧١ أهداف التخطيط فى مصر كما يلى :

١- زيادة الدخل القومى .

٢- عدالة توزيع الدخل القومى .

٣- رفع مستوى المعيشة .

٤- القضاء على البطالة وزيادة فرص العمل .

٥- ربط الأجر بالإنتاج ، وضمان حد أدنى للأجور ، ووضع حد أعلى يكفل تقريب الفروق بين الدخول .

٦٠- وقد صدر القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ فى ١٤ أغسطس سنة ١٩٧٣ بشأن إعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها ، فبين أهداف التخطيط فى مصر ، كما حدد مبادئه وكيفية وضع الخطة .

وقد نصت المادة الأولى من القانون سالف الذكر على مايلى : «يهدف التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى جمهورية مصر العربية الى رفع مستوى المعيشة وتذويب الفوارق بين الطبقات عن طريق زيادة الدخل القومى وتوسيع نطاق الخدمات وصولاً الى مجتمع الكفاية والعدل ، وذلك وفق مبادئ الميثاق والدستور وبرنامج العمل الوطنى .

وقد حدد القانون المبادئ العامة للتخطيط فى مصر ، وهى :

أولاً - شمول الخطة ووحدتها :

حيث يجب وضع خطة واحدة على مستوى الجمهورية ، كما يجب أن تكون هذه الخطة شاملة ، بحيث يضمن لها استخدام جميع الموارد الوطنية المادية والطبيعية والبشرية بطريقة عملية وعلمية وإنسانية .

ثانياً - مركزية التخطيط :

يجب أن يكون التخطيط مركزياً ، بشرط ضمان أكبر مشاركة من وحدات الحكم المحلى ومن الوحدات الإقتصادية ومن الجماهير فى إعداد الخطة وفى تنفيذها ، وتحديد مسئوليات التنفيذ .

ثالثاً - المسئولية للقطاع العام :

يسيطر الشعب على كل أدوات الانتاج ويوجه فائضها عن طريق تحمل القطاع العام للمسئولية عن خطة التنمية ، وضمان أن يؤدى القطاع الخاص دره فى التنمية فى اطار الخطة دون انحراف أو استغلال .

رابعاً - توزيع مشروعات الخطة :

ينص القانون على التوزيع الاقتصادى والادارى والجغرافى لمشروعات الخطة ، بما يكفل خلق أقاليم اقتصادية الى جانب الوحدات الإدرية المحلية .

خامساً - تقسيم الخطة الى مراحل :

حيث توضع خطة قومية عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقسم هذه الخطة الى مراحل زمنية متوسطة الأجل ، وتقسيم هذه بدوها الى خطط سنوية تفصيلية تتوفر فيها المرونة اللازمة لمواجهة ما يستجد من تطورات خلال سنى الخطة .

سادساً - ربط الخطة بالميزانية :

أوجب القانون عرض مشروع الخطة السنوية مع مشروع الموازنة العامة

للدولة على مجلس الوزراء تمهيداً لاحالته الى مجلس الشعب قبل ابتداء السنة المالية بشهرين لإقراره . على أن تصدر الخطة بقانون .

سابعاً – متابعة تنفيذ الخطة :

تقدم الوحدات الادارية المختلفة الى وزير التخطيط تقريراً دورياً كل ثلاثة شهور ، وكذلك كل سنة ، متضمناً سير العمل فى تنفيذ الخطة . كذلك يقدم وزير التخطيط تقرير المتابعة السنوى الى مجلس الشعب بعد اعتماده من مجلس الوزراء ، وفى مدة لا تجاوز سنة من تاريخ انتهاء السنة المالية .

ثامناً – الزامية الخطة :

تكون الخطة أساساً لمشروعات القوانين والقرارات التى تقررها السلطات العامة وتنفذ فى اطارها ، كما يكون لأحكام قانون الخطة الأولوية فى التطبيق على أى حكم يرد فى قانون آخر ، وذلك فضلاً عن التزام الموازنة العامة للدولة بأهداف الخطة السنوية وعدم جواز الارتباط بأية مشروعات أو أعمال خاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية أو تمويلها أو تنفيذها بما يخالف الاطار العام المعتمد للخطة .

ثالثاً – هيئات التخطيط .

٦١– نظراً لحداثة أساليب التخطيط فى مصر ، فقد ظهرت هيئات التخطيط تباعاً . ولم تكتمل هذه الهيئات إلا منذ عهد قريب جداً .

ونعرض بإيجاز فيما يلى أهم هيئات التخطيط فى مصر [١] :

١ - المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى :

أنشئ هذا المجلس بمقتضى القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته، وقد عهد الى المجلس بمهمة وضع برنامج اقتصادى لتنمية الانتاج القومى يراعى فيه تقديم المشروعات الأكبر انتاجاً والأيسر تنفيذاً والأقل كلفة مع مراعاة أهميتها للإقتصاد القومى ، على أن ينفذ البرنامج خلال ثلاث سنوات ، ويقسم الى ثلاثة مراحل مدة كل منها سنة .

٢ - المجلس الدائم للخدمات العامة :

أنشئ بمقتضى القانون ٤٩١ لسنة ١٩٥٣ ، وقد عهد اليه بمهمة وضع الخطط الرئيسية للتعليم والصحة والعمران والشئون الاجتماعية على أن يراعى التنسيق بينها وربطها معاً .

٣ - لجنة التخطيط القومى :

وقد أنشئت بمقتضى القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٥٥ على أن تلحق

---

(١) نصت المادة ٢٠ من القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ (الخاص بإعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها) على أن يصدر بقرار من رئيس الجمهورية - بناء على عرض وزير التخطيط - تنظيم للهيئات والوحدات القائمة على التخطيط ... ، مع بيان الاختصاصات والعلاقات بينها وبين وزارة التخطيط وكذلك العلاقات بين وزارة التخطيط والاجهزة التى تمارس نشاطاً متصلاً بعملية التخطيط .

[illegible] الى أن التشكيل الوزارى الحالي بمصر سنة ١٩٩٥ ، يتضمن منصب نائب رئيس الوزراء [illegible]طيط .

برياسة مجلس الوزراء ويرأسها رئيس الوزراء . وقد حددت المادة الثانية من هذا القانون مهمة لجنة التخطيط القومى ، حيث نصت على أن تقوم اللجنة بوضع خطة قومية شاملة للنهوض الاقتصادي والاجتماعى .

وفى ١٣ يناير سنة ١٩٥٧ صدر قرار جمهورى بإعادة تنظيم لجنة التخطيط القومى ، ونص على أن يرأسها وزير الدولة لشئون التخطيط القومى ، وأن تختص اللجنة بإعداد مشروع الخطة العامة لتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى مصر .

وفى ٢٠ مارس سنة ١٩٥٧ صدر قرار جمهورى نص على ادماج المجلس الدائم لتنمية الإنتاج القومى والمجلس الدائم للخدمات العامة فى لجنة التخطيط القومى .

٤ - المجلس الأعلى للتخطيط القومى :

وقد أنشئ بمقتضى القرار الجمهورى الصادر فى ١٣ يناير سنة ١٩٥٧ وهو يتكون برئاسة رئيس الجمهورية وعضوية عد من الأعضاء يختارون بقرار من رئيس الجمهورية . وقد عهد اليه بمهمة تحديد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة ، وإقرار خطط التنمية فى مراحلها المختلفة .

وبمقتضى القرار الجمهورى رقم ١٣٤٨ لسنة ١٩٦١ عدل تشكيل المجلس الأعلى للتخطيط القومى وحددت اختصاصاته ، فأصبح يتكون برياسة رئيس الجمهورية وعضوية نواب رئيس الجمهورية ، ومن يختارهم رئيس الجمهورية من الوزراء ورؤساء المؤسسات العامة ، على أن يكون وزير

الدولة للتخطيط أميناً عاماً للمجلس .

وقد حددت اختصاصات المجلس كما يلى :

(أ) وضع الأهداف القومية للنهوض الاقتصادى والاجتماعى فى جمهورية مصر العربية .

(ب) دراسة واقرار الخطة القومية .

(حـ) النظر فى متابعة العمل فى تنفيذ الخطة العامة فى مراحلها المختلفة .

٥ - وزارة التخطيط القومى :

يقوم وزير التخطيط القومى طبقاً للقرار الجمهورى رقم ١٣٢٩ لسنة ١٩٦٠ بإعداد مشروع الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها وتقييم النجاح فى تحقيق أهدافها ، تعاونه فى ذلك لجنة التخطيط القومى ، كذلك يلتزم الوزير بأن يقدم الى رئيس الجمهورية تقارير دورية وسنوية عن متابعة تنفيذ الخطة . وفى التشكيل الوزارى الحالى ١٩٩٥ ، يشكل هذا المنصب نائب رئيس الوزراء للتخطيط .

٦ - مكاتب التخطيط والاتصال :

أنشئت - بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٢٦٢ لسنة ١٩٥٩ - مكاتب التخطيط والاتصال بالوزارات والمصالح والمؤسسات العامة ، وذلك لتكون أجهزة فنية لمعاونة لجان التخطيط والمتابعة المنشأة بالوزارات والمصالح

والمؤسسات ، بالإضافة الى قيام رؤساء هذه المكاتب بوظيفة ضباط اتصال مع لجنة التخطيط القومى .

٧- لجان التخطيط والمتابعة :

نص القرار الجمهورى رقم ١٣٢٩ لسنة ١٩٦٠ على إنشاء لجان التخطيط والمتابعة فى الوزارات والمؤسسات العامة ، وتختص هذه اللجان بإعداد مشروعات الخطة العامة للسنوات الخمس والخطط السنوية وتقارير المتابعة ، وذلك الى جانب اختصاصها بتقديم جميع البيانات والقيام بالدراسات اللازمة للتخطيط والمتابعة .

٨- معهد التخطيط القومى :

وقد انشئ بمقتضى القانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٦٠ ، وذلك بغرض النهوض بالبحوث والدراسات التخطيطية المتصلة بإعداد الخطة القومية الشاملة للجمهورية ، ووسائل تنفيذها ، ودراسة الأسس والأساليب العلمية والفنية والاقتصادية الاجتماعية للتخطيط القوى ، والعمل على تطبيقها بقصد تحقيق الأهداف القومية .

٦٢- ويلاحظ أن إعداد الخطة القومية فى مصر يمر بالمراحل التالية[1] :

---

(١) تنص المادة التاسعة من القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ على أن تتولى وزارة التخطيط إعداد مشروع الاطار العام لخطة التنمية الطويلة والمتوسطة الأجل فى ضوء الأهداف العامة للدولة ، ويعرض هذا المشروع على مجلس الوزراء وعلى المؤتمر القومى العام للاتحاد الاشتراكى العربى ، ثم يحال الى مجلس الشعب لاقراره . وتصدر بقانون . (=)

(أ) مرحلة اعداد وتجميع البيانات والاحصاءات والدراسات :

ويقوم بهذه المهمة مكاتب التخطيط والاتصال، ولجان التخطيط والمتابعة ووزارة التخطيط القومى . ويعاون فى ذلك الأجهزة الفنية المتخصصة كالجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء .

(ب) مرحلة إعداد مشروع الخطة :

وتقوم بهذه المهمة وزارة التخطيط القومى ، بالتعاون مع باقى هيئات التخطيط فى مختلف الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة ووحدات الحكم المحلى .

(حـ) مرحلة مناقشة الخطة :

حيث تناقش الخطة على مستوى مجلس الوزراء ، ثم على مستوى التنظيمات السياسية ، ثم على مستوى مجلس الشعب .

(د) مرحلة إقرار الخطة :

بعد مناقشة الخطة على المستويات السابقة ، تصدر الخطة بعد ذلك بقانون من مجلس الشعب .

(=) ويلاحظ أن الاتحاد الاشتراكى العربى لم يعد قائماً ، حيث أخذت مصر بالتعددية الحزبية واقعياً وفعلياً سنة ١٩٧٤ ، ثم عدل الدستور للنص على التعددية الحزبية سنة ١٩٨٠ ، فأصبحت قاعدة دستورية منذ ذلك الوقت .

الفصل الثانى

التنظيم الإدارى



الفصل الثانى

التنظيم الادارى

تمهيد:

٦٣- يمثل التنظيم المرحلة الثانية من مراحل العملية الإدارية ، كما يعتبر من أهم وظائف الادارة . فبدون التنظيم لا تستطيع الادارة تنفيذ السياسة العامة للدولة .

والتنظيم ظاهرة عامة توجد حيثما اشترك شخصان أو أكثر فى عمل أى شئ [١] ، لذلك يعتبر التنظيم ضرورة من ضرورات الحياة ، فضلاً عن كونه أحد وظائف الادارة .

ويمكن تعريف التنظيم الاداري بأنه تحديد وتنسيق الجهود البشرية لتحقيق الأهداف المقررة وتنفيذ السياسات المرسومة بكفاءة وبأقل تكلفة ممكنة وفي أسرع وقت ممكن [٢] .

---

(١) المرجع السابق S.R. Nigam : Principles of pub. ad ., P. 24 .

(٢) يعرف البعض التنظيم بأنه «ما هو الا تجمع لجهود الأفراد فى تخصصاتهم المختلفة ثم تنسيق هذه الجهود داخل الشركة أو الهيئة أو المصلحة أو الوزارة ، لتسهيل مهمة الادارة ، وتمكينها من رفع الكفاية الانتاجية ، وتحقيق الهدف المشترك ، وهو الهدف العام للمنظمة» .

راجع مقال الاستاذ شفيق عصمت بعنوان : الأسس العلمية للتنظيم وطرق العمل فى قطاع الادارة الحكومية ، منشور بمجلة العلوم الادارية ، السنة الثامنة - العدد الأول - ابريل سنة ١٩٦٦ ، ص ١٥ .

أما جون م. فيفنر وفرانك ب . شيروود فيعرفان التنظيم بأنه «الوسيلة التى ترتبط بها أعداد كبيرة من البشر - أكبر من أن يتمكن أفرادها من لقاء المواجهة المباشرة - ينهضون بأعمال معقدة ويرتبطون معاً فى محاولة واعية منظمة لتحقيق أغراض متفق عليها» .

ويشمل التنظيم الادارى أمرين [1] :

الأمر الأول : تكوين التنظيم الادارى Structure .

الأمر الثانى : أساليب وطرائق العمل فى التنظيم الادارى Procedure

ومن ناحية تكوين التنظيم الادارى ، قد يستخدم اصطلاح التنظيم للدلالة على التنظيم الادارى القائم ، كقولنا وزارة التخطيط أو وزارة التعليم العالى ، بمعنى التنظيم الادارى - أو الجهاز الادارى - القائم فعلاً والذى تتكون منه وزارة التخطيط أو وزارة التعليم العالى . كذلك قد يستخدم اصطلاح التنظيم للدلالة على عملية إعادة تكوين وترتيب وتنسيق العلاقات بين أقسام وادارات ومصالح وزارة أو وزارات قائمة فعلاً ، مثال ذلك وزارة الشباب ، أو زارة الثقافة ووزارة الاعلام .

---

(١) بينما يرى الدكتور احمد رشيد أن هناك مفهومين للتنظيم :

المفهوم الاول - التنظيم كوظيفة ادارية :

هو القيام بعملية التنظيم ، بمعنى تحديد الأعمال اللازمة لتحقيق أهداف المؤسسة وتنظيمها فى ادارات وأقسام ووحدات ومستويات على ضوء تحديد العلاقات التى يمكن أن تنشأ بين الاعمال والقائمين عليها على كافة المستويات وفى كل الاتجاهات .

المفهوم الثانى - التنظيم كمؤسسة :

هو وجود مؤسسة أو تجمع بشرى هو الاطار الذى تتم فى نطاقه العملية الادارية ، وهو ما يمكن تعريفه على هذا الأساس بالآتى : «الشكل الذى تبدو به أى مجموعة بشرية لتحقيق هدف مشترك» .

راجع مقالة بعنوان : التنظيم - حول المعنى وأساليب البحث ، منشور بمجلة العلوم الادارية ، السنة العاشرة ، العدد الأول ، ابريل سنة ١٩٦٨ ، ص ٨٠ ، ٨١ .

راجع مقال الدكتور محمد فؤاد مهنا بعنوان : الاصلاح الادارى فى ضوء مبادىء علم التنظيم - منشور بمجلة العلوم الادارية - العدد الأول سنة ١٩٥٩ ، ص ١٢٦ .

٦٤ - وقد يستخدم اصطلاح التنظيم أيضاً للدلالة على انشاء تنظيمات ادارية جديدة ، وذلك مثل انشاء وزارة جديدة كوزارة السياحة أو وزارة الكهرباء أو وزارة التعمير .

وعلى ذلك يعتبر التنظيم من أهم مراحل العملية الادارية ، حيث يمثل الوسيلة الأولى لاستقرار الأوضاع الادارية وتطورها ، فضلاً عن كونه أداة الادارة لتحقيق أهدافها .

٦٥ - وترجع أهمية التنظيم إلى أنه يحقق ما يلي (١) :

أولاً - زيادة الفاعلية الادارية :

يحقق التنظيم زيادة الفاعلية بعدة سبل : حيث يمنع اختلاط الأعمال بعضها ببعض ، كما يحول دون الاحتكاكات الشخصية ، وذلك فضلاً عن أن بيان أهداف التنظيم وتحليلها يؤدى إلى القيام بأوجه النشاط المختلفة طبقاً لأهمية كل منها .

ثانياً - الاستفادة القصوى من المجهودات البشرية :

يحقق التنظيم إمكانية الاستفادة القصوى من المجهودات البشرية وذلك عن طريق التخصص ، لأن بيان وتحديد واجباتها يؤدى إلى وضع الشخص المناسب فى المكان المناسب ، وذلك على أساس العلم والمهارة والخبرة .

---

(١) Staya Saran Chatterjee : An introduction to managemenr . its principles and technique . 1969 , P. 93 - 94 .

ثالثاً - التنسيق والتوازن بين الأنشطة المختلفة :

يحقق التنظيم تقسيم الأنشطة وتوزيعها بين الوزارات والادارات والمصالح المختلفة ، الأمر الذى يؤدى إلى التركيز على الأنشطة الأكثر أهمية ، فضلاً عن تناسب الأموال والمجهودات المخصصة لها بما يتفق وأهمية كل منها .

رابعاً - سهولة الاتصال :

يؤدى التنظيم إلى سهولة الاتصال بين الوزارات والأقسام والوظائف والأنشطة المختلفة ، وذلك بالتحامها معاً بواسطة العلاقات المتبادلة بينها .

خامساً - زيادة مجال تمرين القادة وتنمية خبرتهم :

يقوم القادة بمهام في أقسام تؤدى أنشطة مختلفة ، الأمر الذى يكسبهم مهارات عديدة تساعد على تأهيلهم لشغل وظائف أعلى ، لأنه بالممارسة العملية يتمرن المديرون وينمون مهاراتهم وخبراتهم ليتمكنوا من القيام بمسئوليات أكبر فى المستقبل .

سادساً - المساعدة فى تدعيم نمو المنظمة :

يؤدى التنظيم الى تدعيم نمو المنظمة أو الهيئة ، كما يساعد على اتساع نشاطها وذلك من حيث الحجم أو من حيث زيادة مجال هذا النشاط .

٦٦ - ومن ناحية أخري ، يبدو التنظيم الادارى فى صياغتين مختلفتين ، تسمى الأولى الصياغة الرسمية ، بينما تسمى الثانية الصياغة

الفعلية .

والصياغة الرسمية للتنظيم الادارى هى الصياغة القانونية ، أى الصياغة التى تقوم طبقاً للقوانين واللوائح والقرارات والأوامر الصادرة من السلطات المختصة .

أما الصياغة الفعلية أو الواقعية للتنظيم الادارى فهى الصياغة التى تقوم على أساس العلاقات الإنسانية والشخصية والتى تظهر من واقع التنظيم ومن خلال قيامه بنشاطه ، وهى تظهر بين العاملين فى التنظيم ، أو بينهم وبين المتعاملين مع هذا التنظيم .

ولإقامة تنظيم ادارى ناجح يجب وضع خطة تنظيمية تحدد أهداف التنظيم وتبين وسائل تحقيقها .

٦٧ - وتتكون الخطة التنظيمية من مجموعة عناصر هى :

١ - بيان أهداف التنظيم الادارى بوضوح ، وذلم فضلاً عن بيان الخدمات التى يقدمها التنظيم للمواطنين .

٢ - تحديد الأعمال الرئيسية والأعمال الثانوية أو الاضافية التى يجب أن يقوم بها التنظيم الادارى .

٣ - تصنيف الأعمال التى يقوم بها التنظيم الادارى فى مجموعات متناسقة .

٤ - تحديد عدد الأفراد اللازمين للقيام بأعمال التنظيم الادارى ،

وبيان المواصفات والشروط التى يجب توافرها فى كل منهم .

٥ - تحديد سلطة ومسئولية العاملين بالتنظيم الادارى ، فضلاً عن تحديد العلاقات فيما بينهم .

٦ - وضع نظم وإجراءات العمل لكل قسم أو وحدة من أقسام أو وحدات التنظيم الادارى .

٧ - الدراسة المستمرة للتنظيم الادارى وتعديله بما يكفل تحقيق أهدافه .

ويلاحظ أنه لا توجد خطة تنظيمية مثالية يمكن تطبيقها بالنسبة لكل التنظيمات الادارية ، بل إن المسألة نسبية ، فالخطة التنظيمية التى تكون مثالية بالنسبة لتنظيم ادارى معين ، قد لا تكون كذلك بالنسبة لتنظيم ادارى آخر . لأن لكل تنظيم ادارى أهدافه وظروفه الخاصة به ، ومن ثم فإن الخطة التنظيمية المثالية لكل تنظيم هى الخطة التى تضع فى اعتبارها أهداف وظروف هذا التنظيم .

وفى دراستنا للتنظيم ، سنبين تكوين التنظيم الادارى وكيفية توزيع السلطة بين وحداته المختلفة ، ثم نحدد المبادىء أو التوجيهات العامة التى تحكم سير العمل داخل التنظيم الادارى ، وذلك فضلاً عن بيانأساليب التنظيم الادارى .

وهكذا سنقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث ، وذلك كما يلى :

المبحث الأول - عناصر التنظيم الادارى .

المبحث الثانى - مبادىء التنظيم الادارى .

المبحث الثالث - أساليب التنظيم الادارى .

المبحث الأول

عناصر التنظيم الادارى

٦٨ - التنظيم الادارى ليس هدفاً فى ذاته ، ولكنه وسيلة لتجميع وتنسيق الجهود من أجل تحقيق الأهداف المقررة ، ومن ثم فإن التنظيم الادارى السليم هو التنظيم الذى يستطيع تحقيق الأهداف بكفاءة وبأقل جهد وأقل تكلفة ممكنة .

ولإقامة تنظيم ادارى سليم يستطيع تحقيق الأهداف المحددة له ، ينبغى توافر مجموعة من العناصر الأساسية التى بدونها لا يقوم التنظيم ، كما أن أى خلل فيها يؤثر فى قدرة التنظيم على تحقيق أهدافه .

ويتمثل العنصر الأول فى ضرورة تحديد الوظائف ، ثم يعقب ذلك تكوين الوحدات الإدارية بمستوياتها المختلفة ، وذلك فضلاً عن تحديد إختصاصات هذه الوحدات بما يتفق والهيكل التنظيمى العام للجهاز الادارى للدولة .

وسندرس هذه العناصر تباعاً فى ثلاثة مطالب ، وذلك كما يلى :

المطلب الأول - تحديد الوظائف .

المطلب الثانى - تكوين الوحدات الادارية .

المطلب الثالث - السلطة الادارية .

المطلب الأول

تحديد الوظائف

٦٩ - يتكون التنظيم الادارى من مجموعة من الوظائف والموظفين ، ومن ثم تعتبر الوظيفة هى الخلية الأولى فى التنظيم الادارى . ويجب التمييز بين الوظيفة والموظف .

فالوظيفة Position : هى مركز قانونى يشغله الموظف ، وهى مستقلة فى وجودها عن الموظف . وتوجد الوظيفة عادة قبل أن يشغلها أحد، وهى قد تملأ وقد تكون شاغرة ، والوظيفة تبقى ولا تلغى بوفاة أو إستقالة أو إقالة من يشغلها .

وقد بين القرار الجمهورى رقم ٢٠٦٧ لسنة ١٩٦٤ - والخاص بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف فى مصر - المقصود بالوظيفة ، حيث عرفها فى المادة الأولى منه بأنها «تعنى العمل المسند إلى عامل ليؤديه ، ويتكون من مجموعة من الواجبات والاختصاصات والمسئوليات والسلطات» (١) .

أما الموظف Employee :فهو الشخص الذى يشغل الوظيفة ويتمتع بحقوقها ويلتزم بأداء واجباتها ، وتختلف الشروط الواجب توافرها فى

---

(١) جرى العمل على ذكر مصطلحات الواجبات والاختصاصات والمسئوليات والسلطات لتعبر جميعها عن معنى واحد وهو ما يقوم به الموظف ، ومنعاً لأى لبس فاننا نرى ضرورة استخدام اصطلاح واحد للتعبير عما يقوم به الموظف . وليكن اصطلاح «اختصاصات» : لأن الاختصاص يلقى على من قرر له واجب القيام به ، ويعطيه السلطة لممارسته ، فضلاً عن أنه يعد مسئولاً عن هذه الممارسة .

الموظف باختلاف الوظيفة التى يشغلها أو المرشح لشغلها .

أولاً - تكوين التنظيم الادارى :

٧٠ - يستلزم تكوين التنظيم الادارى [١] :

١ - تعيين الوظائف :

أى بيان كافة الوظائف اللازمة لتحقيق أهداف التنظيم الادارى ، ويشمل ذلك تحديد أنواعها ومستوياتها وأعدادها : فضلاً عن توفير الاعتمادات المالية اللازمة لها .

٢ - توصيف الوظائف :

أى عمل وصف تحليلى لكل وظيفة مشتملاً على إسمها والاختصاصات التى تتضمنها ، والمؤهلات اللازمة لشغلها .

٣ - ترتيب الوظائف :

والمقصود بذلك تقسيم الوظائف إلى مجموعات مختلفة ، تبعاً لاختلاف خصائصها وأوصافها ، وذلك فضلاً عن تقسيم كل مجموعة إلى عدة فئات عامة ذات أوصاف محددة .

٤ - تقييم الوظائف :

وذلك بوضع الجداول التى تبين فئات الأجور والمرتبات بالنسبة

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف الدكتور بكر القبانى : الادارة العامة ، الجزء الثانى ، ص٧٩.

للدرجات المختلفة ، وبما يتفق مع الاختصاصات المقررة لشاغليها .

٥ - شغل الوظائف :

ويتم ذلك بتعيين الأفراد الذين يشغلون الوظائف بعد تعيينها وترتيبها وتوصيفها وتقييمها (١) .

وتختلف طرق شغل الوظائف العامة من دولة لأخرى ، ومن تنظيم لآخر ، إلا أن القاعدة الأساسية فى وقتنا الحاضر هى تعيين أفضل المتقدمين الراغبين فى شغل الوظائف العامة .

---

(١) كانت المادة الثانية من القرار بقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة تنص على ما يلى : «تضع كل وحدة جدولاً للوظائف يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها وترتيبها فى احدى المستويات والفئات الوظيفية المبينة بالجدول الملحق بهذا القانون ...» .
كما تنص المادة الثالثة من نفس القانون على أن «يحدد رئيس الجمهورية أحكام ترتيب وتوصيف وتقييم الوظائف واعادة تقييمها ...» .
وتنص المادة الثامنة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ باصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة على ما يلى :
«تضع كل وحدة هيكلاً تنظيمياً لها يعتمد من السلطة المختصة بعد أخذ رأى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة .
ويراعى فيه تقسيم الوحدة إلى قطاعات وادارات مركزية أو مديريات بما يتناسب والانشطة الرئيسية لكل وحدة وحجم ومجالات العمل المتميزة بكل قطاع أو ادارة مركزية أو مديرية .
وتضع كل وحدة جدولاً للوظائف مرفقاً به بطاقات وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها وتصنيفها وترتيبها فى إحدى المجموعات النوعية وتقييمها باحدى الدرجات المبينة بالجدول رقم (١) الملحق بهذا القانون ، كما يجوز اعادة تقييم وظائف كل وحدة» .

كذلك تتعدد مستويات الادارة وتختلف ، وذلك تبعاً لاختلاف واجباتها وموقعها فى البنيان الادارى .

فما هى مستويات الادارة ؟

ثانياً - مستويات الادارة :

٧١ - يمكن التميز بين ثلاثة مستويات للادارة ، هى : مستوى الادارة العليا ، مستوى الادارة المتوسطة أو التنفيذية ، ومستوى الادارة المباشرة .

وتختلف اختصاصات كل مستوى من هذه المستويات ، ولكن تتكامل فيما بينها لتحقق معاً أهداف التنظيم الادارى .

ولتوضيح ذلك عملياً ، سنعرض بايجاز مستويات الادارة المركزية فى مصر واختصاصاتها ، وذلك فيما يلى :

المستوى الأول - الادارة العليا :

تتكون الادارة العليا فى مصر من : رئيس الجمهورية [1] ، الحكومة، الوزراء ونوابهم ، وكلاء الوزارات ، والمحافظين .

أولاً - رئيس الجمهورية :

٧٢ - أخذ دستور سنة ١٩٧١ بالنظام البرلمانى أساساً ، وإن كان

---

(١) تنص المادة ١٣٩ من دستور سنة ١٩٧١ على ما يلى «لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً له أو أكثر ويحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم» .

قد طعمه ببعض مظاهر النظام الرياسى . ذلك أن الدستور وإن كان قد أوجد حكومة مسئولة أمام مجلس الشعب ، إلا أنه قد قرر سلطات فعلية لرئيس الجمهورية يمارسها دون أن يكون مسئولاً أمام مجلس الشعب .

ورئيس الجمهورية هو الرئيس الادارى الأعلى فى الدولة ، ويمارس بهذه الصفة الاختصاصات التالية :

١ - إصدار القوانين والاعتراض عليها .

٢ - إصدار اللوائح التفويضية ، واللوائح التنفيذية ، ولوائح الضبط ولوائح الضرورة .

٣ - إصدار القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة .

٤ - تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم واعفاؤهم من مناصبهم .

٥ - تعيين الموظفين امدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين وعزلهم على الوجه المبين بالقانون .

ثانياً - الحكومة :

٧٣ - وتتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه ، والوزراء ونوابهم.

ويرأس رئيس مجلس الوزراء اجتماعات مجلس الوزراء فى حالة عدم حضور رئيس الجمهورية . وقد عهد اليه الدستور بمهمة الاشراف على أعمال الحكومة ، كذلك أسند اليه مهمة تقديم برنامج الوزارة أمام مجلس الشعب.

وقد أجاز الدستور تعيين نواب لرئيس مجلس الوزراء ، إلا أنه لم يحدد لهم اختصاصات معينة ، ولذلك تحدد اختصاصاتهم بمقتضى قرارات تنظيمية من رئيس الجمهورية أو من مجلس الوزراء .

وتعتبر الحكومة الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة ، وقد حددت المادة ١٥٦ من دستور سنة ١٩٧١ اختصاصاتها كما يلى :

١ – وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها بالاشتراك مع رئيس الجمهورية .

٢ – توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة .

٣ – إصدار القرارات الادارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها .

٤ – إعداد مشروعات القوانين والقرارات .

٥ – تعيين وعزل الموظفين طبقاً للقانون .

٦ – إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة .

٧ – إعداد مشروع الخطة العامة للدولة .

٨ – عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور .

٩ – ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة .

ثالثاً - الوزراء ونوابهم :

٧٤ - الوزير هو الرئيس الادارى الأعلى لوزارته . وقد عهد اليه الدستور بمهمة رسم سياسة وزارته وتنفيذها ، وذلك فى حدود السياسة العامة للدولة [١] .

ويحدد الفقه الادارى اختصاصات الوزير فيما يلى [٢] :

١ - يمثل الوزير الدولة - بوصفها شخصاً معنوياً - فى كل ما يتعلق بأعمال وزارته كابرام العقود والتقاضى ، وغير ذلك من التصرفات القانونية الخاصة بوزارته .

٢ - يقوم الوزير باصدار القرارات الخاصة بتنظيم وزارته ، وذلك فى الحالات التى لا يتطلب فيها المشروع إجراء هذا التنظيم بمقتضى قانون أو قرار جمهورى .

٣ - يمارس الوزير كافة الاختصاصات المقررة له بصفته رئيساً ادارياً ، مثل تعيين ونقل وترقية وتأديب العاملين بوزارته ، وذلك فى حدود القوانين واللوائح .

---

(١) تنص المادة ١٥٤ من دستور سنة ١٩٧١ على أنه «يشترط فيمن يعين وزيراً أو نائب وزير أن يكون مصرياً بالغاً من العمر خمساً وثلاثين سنة ميلادية على الأقل ، وأن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية» .

(٢) لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف الدكتور طعيمة الجرف القانون الادارى ، سنة ١٩٧٣ ، ص٢٠٨ .

٤ - يقوم الوزير باعداد مشروع ميزانية وزارته ، كما يقوم باعداد مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية المتعلقة بوزارته .

٥ - يصدر الوزير اللوائح التنفيذية ، وذلك فى الحالات وبالشروط التى يحددها القانون .

ومن ناحية أخرى ، يجوز أن يكون للوزير نائب وزير [١] أو أكثر ، والقاعدة أنه تسرى على نائب الوزير ذات الأحكام التى تسرى على الوزير ، على أن يتم تحديد اختصاصاتهم بمقتضى قرارات من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو الوزير المختص [٢] .

رابعاً - وكلاء الوزارات :

٧٥ - يكون لكل وزارة وكيل وزارة أو أكثر ، كما يمكن أن يكون لها وكيل أول وزارة الى جانب الوكلاء أو الوكلاء المساعدين [٣] .

ويكون وكيل الوزارة - عادة - من كبار رجال الادارة الفنيين فى الوزارة ، وهو يخضع لسلطة الوزير السياسية ، وينفذ سياسة الوزارة وأوامر الوزير فى حدود القوانين واللوائح .

---

(١) [illegible] منصب نائب الوزير ، لأول مرة ، بالقانون رقم ٢٢٣ لسنة ١٩٥٣ ، كما ورد النص عليه فى دساتير ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ ، ١٩٧١ .

(٢) راجع أحكام القانون رقم ٢٢٣ لسنة ١٩٥٣ بنظام نائب الوزير .

(٣) أخذ فى فترات معينة بفكرة وكيل الوزارة الدائم ، وهو الشخص التالى للوزير فى الوزارة ، ووفقاً للمرسوم بقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٢ الذى استحدث نظام وكيل الوزارة الدائم ، كان الوكيل الدائم يختص بنظر كافة شئون الوزارة الادارية .

ويختص وكيل الوزارة بما تقرره له القوانين واللوائح والنظام الداخلى للوزارة وبما يعهد به اليه الوزير المختص .

فوكيل الوزارة يعد أحد معاونى الوزير ، يختص بما تقرره له القوانين واللوائح والنظام الداخلى للوزارة وما يقرره له الوزير المختص أو ما يعهد به اليه . ويعد أحد مرؤسى الوزير ، ومن ثم فانه يخضع للسلطة الرئاسية للوزير .

أما «وكيل الوزارة البرلمانى» فهو منصب ذى طبيعة سياسية لأن وظيفته سياسية وليست ادارية كوكيل الوزارة . فيناط به معاونة الوزير وينوب عنه فى البرلمان ، كما يشترك فى اعداد مشروعات القوانين وبحث المسائل المرتبطة بالمناقشات البرلمانية المتصلة بوزارته وغيرها مما يعهد به اليه الوزير [١] .

وقد انشىء هذا المنصب فى ظل دستور ١٩٢٣ (سنة ١٩٣٦) ، وأجاز دستور سنة ١٩٥٦ تعيين أعضاء مجلس الامة وكلاء للوزارات لشئون مجلس الأمة (م ١٥٦) وكذلك دستور سنة ١٩٤٦ (م ١٤٣) إلا أن دستور سنة ١٩٧١ لم يقرر هذا المنصب .

خامسا – المحافظون :

٧٦ – أقر دستور سنة ١٩٧١ مبدأ تقسيم الجمهورية الى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية ، هذه الوحدات هى : المحافظات ،

---

(١) راجع مرسوم ١٧ / ٦ / ١٩٣٦ الذى أنشأ هذا المنصب لأول مرة بمصر .

المدن، والقرى .

ويوجد على رأس كل محافظة محافظ ، يصدر بتعيينه وعزله قرار من رئيس الجمهورية . كما انه يعتبر مستقيلاً بحكم القانون بانتهاء مدة رئيس الجمهورية .

ويلاحظ أن الدستور والقانون لم يتطلبا اى شروط لتعيين المحافظ ، عدا اشتراط الا يكون المحافظ عضواً بمجلس الشعب او بمجلس الشورى أو بالمجالس الشعبية المحلية . وهو أمر منتقد فى نظرنا ، لأن المحافظ لا يقل أهمية عن الوزير بل يفوقه فى بعض الحالات . فمحافظ القاهرة ، مثلاً ، يدير الشئون الحياتية واليومية لأكثر من ١٢ مليون نسمة . لذلك يجب وضع شروط ينبغى توافرها فيمن يعين محافظاً ، ونقترح أن تكون ذات الشروط المتطلبة لتعيين الوزير .

والمحافظ يعامل معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش والبروتوكول، إلا أنه لا يعتبر وزيراً لأنه ليس عضواً فى مجلس الوزراء .

ويعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة [١] ، ومن أهم اختصاصاته كعضو فى الادارة المركزية :

١ - الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة ، وعلى مرافق الخدمات والانتاج فى نطاق المحافظة .

---

(١) كانت المادة ٦ ، من قانون الادارة المحلية تنص على أنه يعتبر المحافظ ممثلاً لرئيس الجمهورية ، إلا انها عدلت بالقانونين رقمى ٥٠ لسنة ١٩٨١ و ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ .

٢ - كفالة الأمن الغذائى ورفع كفاءة الانتاج الزراعى والصناعى والنهوض به .

٣ - حماية الأمن والاخلاق والقيم العامة بالمحافظة .

٤ - للمحافظ جميع الاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح بالنسبة الى جميع المرافق العامة التى تدخل فى اختصاص وحدات الادارة المحلية .

٥ - الاشراف على المرافق القومية بدائرة المحافظة وفروع الوزارات التى لم تنتقل اختصاصاتها الى الوحدات المحلية ، فيما عدا الهيئات القضائية والهيئات المعاونة لها .

٦ - للمحافظ سلطة الوزير على جميع العاملين فى المصالح التى نقلت اختصاصاتها الى المجالس المحلية بكافة مستوياتهم .

وبالنسبة للعاملين المدنيين بفروع الوزارات والجهات التى لم ينقل اختصاصها الى المجالس المحلية ، فيختص المحافظ باقتراح نقلهم وابداء الرأى فى ترقيتهم والاحالة الى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية فى الحدود المقررة للوزير ، فضلاً عن طلب التحقيق مع العاملين التابعين للهيئات العامة التى تمارس نشاطها فى نطاق المحافظة واقتراح توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من السلطات المختصة .

٧ - يجوز للوزراء تفويض المحافظ فى بعض اختصاصاتهم التى تتعلق بالمحافظة .

وقد أجاز القانون أن يكون للمحافظ نائب أو أكثر [1] ، يصدر بتعيينه واعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية ، ويعتبر مستقيلاً بحكم القانون بانتهاء مدة رئيس الجمهورية ويعامل معاملة نائب الوزير من حيث المرتب والمعاش . ولم يتطلب القانون أى شروط يجب توافرها فيمن يعين نائباً للمحافظ . كما أن القانون لم يحدد له اختصاصات معينة .

وقد أجازت المادة ٣١ من قانون الادارة المحلية ، للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته واختصاصاته الى نوابه او الى سكرتير عام المحافظة . على أن يحل أقدم نواب المحافظ محل المحافظ فى حالة غيابه .

المستوى الثانى - الادارة المحلية :

٧٧ - قبل قانون الادارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ قسمت مصر ادارياً الى محافظات ومديريات . وقد قسمت كل محافظة الى عدد من الأقسام على رأس كل منها مأمور قسم ، وقسمت كل مديرية الى عدد من المراكز على رأس كل منها مأمور مركز . ونظراً لأهمية بعض عواصم المراكز، فقد أخرجت من الاختصاص الادارى للمركز واعتبرت بندراً يتولى ادارته مأمور بندر .

---

(١) كانت اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، والقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ (م٢٦) والقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ (م ٣٥) ، تنص على أن يحل مدير الأمن محل المحافظ عند غيابه .
أما القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فقد نصت المادة ٣٤ منه على أن يحل اقدم مساعدى المحافظ محل المحافظ وفى حالة غيابه يحل محله مدير الأمن .

وبعد صدور قانون الادارة المحلية أصبحت كل المديريات محافظات ، ولكن أبقى على تقسيمها القديم الى مراكز وبنادر أو أقسام .

ويعين مأمورو المراكز والبنادر والأقسام من ضباط البوليس ، بقرارات من وزير الداخلية بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للشرطة [1] . ويمكن الاشارة الى أهم اختصاصاتهم فيما يلى :

١ - المحافظة على النظام والأمن العام .

٢ - يعتبر المأور ممثلاً للسلطة التنفيذية فى دائرة اختصاصه ، يشرف على جميع فروع الوزارات الأخرى ، ويمارس سلطة رئاسية على موظفى وعمال ومصالح وزارة الداخلية فى دائرة اختصاصه .

٣ - يعتبر مأمورو المراكز والبنادر والأقسام من مأمورى الضبط القضائى ، ويمارسون بهذه الصفة سلطة الضبط والتفتيش والتحقيقات .

المستوى الثالث - الادارة المباشرة :

٧٨ - ينقسم كل مركز الى مجموعة من القرى ، على رأس كل قرية عمدة يعاونه عدد من مشايخ الحصص .

وكان يتم اختيار العمدة عن طريق الانتخاب المباشر ، وذلك لمدة خمس سنوات . ويجوز للعمدة أن يعيد ترشيح نفسه ، كما يجوز لوزير الداخلية

---

(١) وفقاً لنص المادة الثانية من القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ الخاص بهيئة الشرطة ، يعين المأمور بقرار من وزير الداخلية بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للشرطة . وهو يتولى رياسة الشرطة فى حدود اختصاصه .

أن يمد تعيين العمدة لمدة خمس سنوات أخرى وذلك لمرة واحدة .

أما شيخ الحصة فتقوم باختياره لجنة العمد والمشايخ بالمحافظة ، وذلك من بين المرشحين الذين تتوافر فيهم الشروط المقررة . ويعين الشيخ لمدة خمس سنوات أيضاً ، ويجوز لوزير الداخلية أن يمد تعيينه أكثر من مرة .

والواقع أن التفرقة بين طريقة تعيين العمدة وطريقة تعيين الشيخ أمر منتقد ، لأن طبيعة عملهما واحدة ، وشروط ترشيحهما واحدة ، وذلك فضلاً عن أن الاعتبارات التى تحدد طريقة تعيين كل منهما واحدة أيضاً .

واذا كان المشرع قد اتبع الأسلوب الديمقراطى فى تعيين العمدة ، وذلك بالنص على اختياره بطريق الانتخاب . فإن المنطق الديمقراطى يقضى أيضاً بضرورة اتباع نفس الأسلوب لاختيار الشيخ .

وقد استجاب المشرع لهذا المنطق ، فقرر أن يكون اختيار الشيخ أيضاً عن طريق الانتخاب (قانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٢) .

ويؤسفنا أن المشرع المصرى قد عدل عن هذا الأسلوب الديمقراطى فى اختيار العمدة والشيخ ، وجعل اختيارهما بالتعيين بدلاً من الانتخاب .

ومن ثم فاننا لا نوافق على أن يتم اختيار العمدة والشيخ بالتعيين ، لمنافاة ذلك للديمقراطية ونحن على مشارف القرن الحادى والعشرين .

ومن ناحية أخرى ، حدد القانون اختصاصات العمدة والشيخ ، وقد حصرها بصفة أساسية فى المحافظة على الأمن ، ومراعاة أحكام القوانين واللوائح ، واتباع الأوامر التى تبلغ اليهم من جهات الإدارة ، وذلك فضلاً

عن الاختصاصات التى وردت فى القوانين الأخرى أو فى لائحة وزير الداخلية بخصوص واجبات العمد والمشايخ .

المطلب الثانى

تكوين الوحدات الإدارية

٧٩ - الوظيفة تعتبر الخلية الأولى فى التنظيم الادارى . وتتكون الوحدة الادارية من مجموعة من الوظائف ، ويتكون القسم من مجموعة من الوحدات ، كما تتكون الادارة أو المصلحة من مجموعة من الأقسام ، وتتكون الوزارة أو الهيئة من مجموعة من الادارات .

وقد بينت قوانين العاملين المدنيين بالدولة تكوين الجهاز الادارى فى مصر ، فنصت على أن يتألف الجهاز الادارى للدولة من الوحدات الآتية(١) :

(أ) وزارات الحكومة ومصالحها .

(ب) وحدات الادارة المحلية .

(جـ) الهيئات العامة

وتتكون الوزارات من ادارات ومصالح أو منهما معاً .

أولاً - أسس تقسيم الوحدات الادارية :

يختلف تقسيم الوحدات الادارية من تنظيم ادارى لآخر ، وذلك تبعاً

---

(١) راجع نص المادة الأولى من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ، رقم ٤٧ ، لسنة ١٩٧٨ .

لاختلاف أساس التقسيم ، حيث يمكن تقسيم الوحدات الادارية تبعاً لواحد أو أكثر من التقسيمات التالية :

أولاً - التقسيم الوظيفى :

٨٠ - يقوم هذا التقسيم على أساس نوع الوظيفة التى يباشرها التنظيم الادارى ، حيث يتم جمع كل الوظائف التى من نوع واحد لتكون من اختصاص تنظيم ادارى واحد .

مثال ذلك تجميع كل النشاط الاقتصادى فى وزارة واحدة (وزارة الاقتصاد) ، وتجميع كل النشاط التعليمى العالى فى وزارة واحدة (وزارة التعليم العالى) .

ثانياً - التقسيم الجغرافى :

٨١ - يقتضى التقسيم الجغرافى إيجاد وحدات ادارية تختص بالنشاط الخاص باقليم معين أو منطقة جغرافية معينة . وهذه الوحدات الاقليمية قد تكون تابعة للتنظيم الادارى المركزى بالعاصمة ، وذلك مثل فروع الوزارات فى الأقاليم المختلفة ، كالمناطق التعليمية التابعة لوزارة التربية والتعليم ، أو مديريات الزراعة التابعة لوزارة الزراعة .

وقد تكون هذه الوحدات الاقليمية مستقلة ، وذلك مثل وحدات الادارة المحلية بمصر والممثلة فى المحافظات والمدن والأحياء والمراكز والقرى .

ثالثاً - التقسيم السلعى :

٨٢ - يقوم التقسيم السلعى على أساس تقسيم التنظيم الادارى طبقاً للخدمات التى يقدمها ، مثال ذلك تقسيم المستشفيات إلى أقسام للتحاليل الطبية وأخرى للعمليات ... الخ .

رابعاً - التقسيم الزبائنى :

٨٣ - يقضى ذلك بتقسيم التنظيم الادارى طبقاً لفئات المتعاملين معه، وذلك مثل إنشاء أقسام خاصة بالشبان وأخرى خاصة بالفتيات أو تقسيم المستشفيات لأقسام الجراحة والأمراض الباطنية والعيون والتحاليل والأشعة ... الخ .

ثانياً - أنواع الهيئات الادارية :

٨٤ - يميز كتاب الادارة العامة بين ثلاثة أنواع من الهيئات أو الادارات هى : الهيئات الرئيسية ، الهيئات المساعدة ، والهيئات الاستشارية (١) .

(أ) الهيئات الرئيسية The line agencies :

جرى الفقه على تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث :

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

- هرايت ، المرجع السابق ، ص ٣١ وما بعدها .

Vernard Gournay : Introduction a la science administrative', 1966 , P. 13 et S.

- **الوظيفة التشريعية** : وتتمثل فى وضع القوانين ، وتقوم بها السلطة التشريعية أو البرلمان .

- **الوظيفة القضائية** : وتتمثل فى فض المنازعات واقامة العدالة بين الناس ، وتقوم بها السلطة القضائية .

- **الوظيفة التنفيذية** : وتتمثل فى تنفيذ القوانين واشباع الحاجات العامة للمواطنين ، وتقوم بها السلطة التنفيذية . وتقوم السلطة التنفيذية بذلك الاشباع عن طريق إنشاء التنظيمات الادارية المختلفة الى تقوم بتقديم خدماتها مباشرة لأفراد الجمهور ، أو تشرف على تقديم هذه الخدمات .

وعلى ذلك يعرف الفقه الهيئات التنفيذية الرئيسية بأنها الهيئات الادارية التى تقوم بتنفيذ واجبات السلطة التنفيذية . ويطلق على هذه الهيئات - عادة - اسم «الوزارات» ، وهى تقوم على مبدأ التخصص حيث تتخصص كل وزارة فى القيام بجانب معين من جوانب النشاط الادارى .

وقد أدى التطور المعاصر للادارة العامة إلى بروز ظاهرتين :

الظاهرة الأولى :

تتمثل فى الاتجاه إلى كثرة عدد الوزارات ، وهو اتجاه ملحوظ فى دول العالم . وذلك نتيجة للأخذ بمذهب التدخل ، فضلاً عن الرغبة فى تطبيق مبدأ تقسيم العمل نظراً لما يحققه من مزايا كثيرة فى هذا الشأن[1] .

---

(١) يشير الاستاذ جورنى Bernard Gournay إلى أن عدد الوزارات فى أوربا قد بدأ فى الزيادة منذ بداية القرن التاسع عشر ، ويقرر أنه من النادر أن تنشأ وزارة جديدة بمعنى (=)

الظاهرة الثانية:

وتتمثل فى ظهور هيئات ادارية مستقلة تختلف عن الوزارات فى أساليب عملها وفى نظامها القانونى ، وهى الهيئات التى عرفت فى الولايات المتحدة الأمريكية تحت اسم «اللجان» أو «الوكالات» .

وقد ظهرت هذه الهيئات فى مصر أيضاً ، وذلك تحت اسم «الهيئات العامة» و «المؤسسات العامة» ، وقد زاد عددها كثيراً فى السنوات الأخيرة.

٨٥ – وسنعرض بايجاز أهداف واختصاصات كل من وزارة الزراعة والاصلاح الزراعى ، الهيئة العامة للاصلاح الزراعى ، اتحاد الاذاعة والتليفزيون . وذلك كأمثلة للهيئات الرئيسية فى جمهورية مصر العربية .

- وزارة الزراعة والاصلاح الزراعى [١] :

تقوم الوزارة بتأدية الخدمات الزراعية فى قطاع الزراعة مستهدفة

(=) الكلمة ، إذ يتم انشاء الوزارات الجديدة - غالباً - من مكاتب أو ادارات أخذت من وزارات قائمة بالفعل .

ويقول الأستاذ جورنى أنه لا يوجد أى معيار موضوعى يمكن على أساسه تحديد أن مهمة ما أو مجموعة من المهام لها من الأهمية التى تبرر انشاء وزارة منفصلة كى تتولاها .

راجع مؤلفه :

Introduction à la science administrative , P. 118 - 119 .

ونشير إلى أن عدد الوزارات فى مصر الآن - مثلاً - يتجاوز ثلاثين وزارة ، بينما كان عددها فى بداية القرن لا يتجاوز عشر وزارات .

(١) أطلق القرار الجمهورى رقم ٢٤٢٧ لسنة ١٩٧١ اسم وزارة واستصلاح الأراضى (=)

استغلال مصادر الثروة الزراعية والحيوانية استغلالاً كاملاً ، وترتكز فى ذلك على أسس انتاجية تشمل زيادة الكفاية الانتاجية وإجراء البحوث الزراعية ونشر الثقافة الزراعية والحيوانية والوعى الزراعى [1] .

وتتحدد اختصاصات الوزارة الرئيسية فيما يلى :

١ - رسم السياسة الزراعية وتوجيه وتنظيم الانتاج الزراعى بما يتفق والأهداف العامة للدولة .

٢ - وضع وتنفيذ الخطط والمشروعات والبرامج الزراعية الكفيلة بزيادة الانتاج الزراعى واستغلال الثروة الزراعية .

٣ - القيام بالبحوث والدراسات التطبيقية الخاصة بمشكلات الإنتاج الزراعى .

٤ - الاستفادة من نتائج البحوث الزراعية بنشرها وتعميم تطبيقها بمختلف وسائل الارشاد .

٥ - تعميم الخدمات الزراعية فى ظل النظام التعاونى حتى تصل إلى مستوى القرية ، واشاعة الوعى الزراعى عن طريق مختلف أجهزة الثقافة والاعلام .

(=) «الاصلاح الزراعى» على وزارة استصلاح الأراضى . والحق بها الهيئة المصرية العامة للاصلاح الزراعى . كما أطلق اسم «وزارة الزراعة» على وزارة الزراعة والاصلاح الزراعى .

(١) فيما يتعلق بوزارة استصلاح الأراضى من حيث تنظيمها واختصاصتها ، راجع قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٦٤ لسنة ١٩٧٨ بشأن تنظيم وزارة استصلاح الأراضى .

٦ - جمع وتبويب وتحليل البيانات الاحصائية والاقتصادية والفنية عن الانتاج الزراعى ، ووضع المواصفات القياسية لمختلف مستلزمات الانتاج الزراعى .

٧ - مراقبة تنفيذ المشروعات الزراعية بما يكفل تأين رسالة الوزارة واقتراح التشريعات التى يتطلبها تنفيذ السياسة الزراعية .

٨ - توثيق الصلات فى الميدان الزراعى مع الدول والهيئات الخارجية والحكومية والدولية والأهلية .

- الهيئة العامة للاصلاح الزراعى :

تهدف إلى تنفيذ قوانين الاصلاح الزراعى لتوسيع قاعدة الملكيات الزراعية الصغيرة عن طريق الاستيلاء على الأراضى الزائدة عن حد الملكية وتوزيعها على صغار الفلاحين لرفع مستواهم الاقتصادى والاجتماعى ، والقضاء على الاقطاع والاستغلال ، وخلق المجتمع الاشتراكى التعاونى فى الريف [١] .

ولتحقيق ذلك تختص الهيئة بالآتى :

١ - القيام بأعمال الاستيلاء والتوزيع وإدارة الأراضى المستولى عليها والتى تسلم إلى أن يتم التصرف وفقاً للقانون .

٢ - إنشاء الجمعيات التعاونية للاصلاح الزراعى ودعمها ومراقبة

---

(١) راجع قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٨٧ لسنة ١٩٦٣ ، وتعديلاته .

نشاطها والاشراف عليها وتوجيهها فى حدود القانون .

٣ - تنفيذ أعمال التوسع الرأسى فى الأراضى التابعة لها .

٤ - تنفيذ ما يعهد اليها من أعمال التوسع الأفقى بإصلاح الأراضى واستزراعها وتعميرها والتصرف فيها وفقاً للقانون .

٥ - تعمير مناطق الأراضى التى تتولى الهيئة توزيعها وتوطين المنتفعين بالتوزيع وتهيئة وسائل معيشتهم بها .

٦ - إعداد برامج الاصلاح الزراعى وما يعهد اليها من برامج إصلاح الأراضى .

٧ - القيام بالبحوث والدراسات وعقد المؤتمرات والندوات المحلية والدولية المتعلقة بالاصلاح الزراعي والاشتراك فيها مع الجهات المختصة .

- اتحاد الاذاعة والتليفزيون :

أنشئ بمقضى القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٧٩ واهم تعديلاته تمت بالقانون رقم ٢٢٣ لسنة ١٩٨٩ .

ويعتبر «هيئة قومية» تكون لها الشخصية الاعتبارية ، مركزها مدينة القاهرة . - وتختص دون غيرها - بشئون الاذاعة المسموعة والمرئية ، ولها وحدها انشاء تملك محطات البث الاذاعى المسموع والمرئى فى جمهورية مصر العربية .

وتخضع لإشراف وزير الاعلام ، على أن يكون للاتحاد مجلس أمناء

ومجلس للأعضاء ومجلس للأعضاء المبتدئين وجمعية عمومية . ويتكون الاتحاد من قطاعات رئاسة الاتحاد والاذاعة والتليفزيون والشئون المالية والاقتصادية والأمانة العامة .

- الهيئة العامة للأبنية التعليمية :

أنشئت بمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٤٨ لسنة ١٩٨٨ وتتبع وزير التعليم ، على أن تتولى تخطيط المبانى التعليمية وتطوير معايير ومواصفات تصممها وتحديد نظم وقواعد البناء فى ضوء خطة علمية وبمراعاة أهداف خطة التنمية والسياسة العامة للدولة .

(ب) الهيئات المساعدة The auxiliary agencies :

٨٦ - هى هيئات ادارية لا تقدم خدماتها للجمهور مباشرة ، وإنما تنشأ لمساعدة الهيئات التنفيذية الرئيسية ، وذلك بالقيام بالنشاط الثانوى الذى يساعد هذه الهيئات على القيام بوظائفها الأصلية .

والهيئات الفنية المساعدة لم تظهر إلا حديثاً ، حيث كانت الهيئات التنفيذية الرئيسية تقوم بالنشاط الثانوى إلى جانب قيامها بنشاطها الأصلى ، فوزارة الزراعة مثلاً كانت تقوم بأعمال المشتريات والمخازن والحسابات والرقابة كأعمال ثانوية ، وذلك إلى جانب قيامها بنشاطها الأصلى فى مجال الزراعة . إلا أن منطق تقسيم العمل والرغبة فى عدم انشغال الهيئات التنفيذية الرئيسية بأعمال ثانوية قد أدت إلى قيام هيئات ادارية فنية تتخصص فى القيام بهذا النشاط الثانوى ، مثال ذلك فى مصر:

الجهاز المركزى للمحاسبات [1] ، والجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، وهيئة الرقابة الادارية [2] .

٨٧ - وقد حدد القرار بقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ الخاص بانشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة أهداف الجهاز فى تطوير مستوى الخدمة المدنية ، ورفع الكفاية الانتاجية ، وتحقيق العدالة فى معاملة العاملين ، والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها فى ميدان الإنتاج والخدمات .

وقد حددت المادة الخامسة من القانون سالف الذكر اختصاصات الجهاز المركزى للتنظيم والادارة كما يلى :

١ - اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وإبداء الرأي فى المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل إقرارها .

٢ - دراسة الاحتياجات من العاملين فى مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ، ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص .

٣ - تطوير نظم شئون الخدمة المدنية .

٤ - رسم سياسة وخطط تدريب العاملين فى مجال التنظيم والادارة .

---

(١) راجع القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بانشاء الجهاز وقانونه السابق رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته .

(٢) راجع القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ المعدل بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٣ .

٥ - اقتراح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات ووضع النظم الخاصة بنظام ترتيب الوظائف .

٦ - دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها .

٧ - الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين فى المستويات القيادية ووضع نظام لاحصاء وتسجيل العاملين بالخدمة المدنية .

٨ - المشاركة فى تعبئة المجهود الحربى للدولة .

٩ - رسم سياسة الإصلاح الإداري وخططه .

١٠ - إبداء الرأى الفنى وتقديم المعاونة فى عمليات التنظيم وتبسيط الاجراءات وتحسين وسائل العمل .

١١ - وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين .

(جـ) الهيئات الاستشارية The staff agencies :

٨٨ - نظراً لزيادة مجالات النشاط الادارى وتعقد المشاكل الادارية وتشابكها ، فقد لجأت الادارة العليا إلى إنشاء هيئات استشارية ، تقوم ببحث ودراسة ما يعرض عليها وتقديم الاقتراحات للهيئات التنفيذية الرئيسية ، وذلك بغرض مساعدتها فى القيام بمسئوليتها .

والهيئات الاستشارية تتفق مع الهيئات الفنية المساعدة من حيث

قيامها بمعاونة الهيئات التنفيذية الرئيسية ، إلا أن الهيئات الفنية المساعدة لها سلطة اتخاذ قرارات فيما يتعلق بمجال اختصاصها ، بينما لا تملك الهيئات الاستشارية سلطة اتخاذ قرارات ، إنها تقوم فقط بالبحث والتحليل واقتراح الحلول الممكنة لتقديمها للهيئات التنفيذية الرئيسية التى تقوم باتخاذ القرار .

وإذا كانت الهيئات الاستشارية لا تملك من الناحية القانونية سلطة اتخاذ القرارات ، إلا أن اقتراحاتها تقابل من الناحية الفعلية بتقدير وتقبل كبيرين من قبل الهيئات الرئيسية حيث تقوم بتنفيذها بوصفها صادرة من هيئات متخصصة .

وهناك هيئات استشارية كثيرة أنشئت فى مصر ، لعل أبرزها مجلس القسم الاستشارى للفتوى والتشريع بمجلس الدولة ، والمكاتب الفنية الملحقة برياسة الجمهورية ، والمجالس القومية المتخصصة .

٨٩ - وتطبيقاً لنص المادة ١٦٤ من دستور ١٩٧١ ، صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٤١٨ لسنة ١٩٧١ بانشاء المجالس القومية المتخصصة ، وذلك لمعاونة رئيس الجمهورية فى رسم السياسات القومية وإعداد الدراسات الشاملة المتعلقة بها .

وقد تحددت اختصاصات المجالس القومية المتخصصة كما يلى :

أولاً - مجلس الأمن القومى :

ويختص بما يلى :

١ - اقتراح السياسة العامة للدولة الخاصة بتأمين سلامة البلاد داخلياً وخارجياً ، ووضع الإطار العام للدفاع المدنى على نطاق الجمهورية .

٢ - اقتراح السياسة العامة لتنمية وتدعيم علاقة جمهورية مصر العربية بدول اتحاد الجمهوريات العربية والدول الصديقة بصفة خاصة ودول العالم الأخرى بصفة عامة .

٣ - اقتراح نظام عامل متكامل للمعلومات لتأمين سلامة الدولة على درجة عالية من الكفاءة والدراية .

ثانياً - المجلس القومى للإنتاج :

ويختص بما يلى :

١ - اقتراح السياسة الاقتصادية والانتاجية العامة للبلاد ، بما يضمن كفاية التشغيل الاقتصادى وتدعيم تنمية القدرة الانتاجية وحسن استخدام الموارد المتاحة بالأساليب العلمية والتكنولوجية .

٢ - دراسة واقتراح الخطط العلمية المتعلقة بزيادة الإنتاج وتدعيم الاقتصاد القومى ، التنسيق بين مقتضيات التصدير واحتياجات الاستهلاك المحلى ، وتوفير مستلزمات الانتاج وتطويرها .

٣ - دراسة العمالة واقتراح الخطط لها .

٤ - متابعة تنفيذ الخطط والبرامج .

ثالثاً - المجلس القومى للخدمات :

ويختص بما يلي :

١ - اقتراح السياسة العامة للخدمات ، بما يتضمن توسيع قاعدتها وفقاً لاحتياجات الجماهير والتنسيق والتعاون بين أجهزة الخدمات المختلفة .

٢ - دراسة الوسائل التي تيسر انتقال الخدمات تدريجياً إلى أجهزة الادارة المحلية .

٣ - اقتراح البرامج المناسبة لتوسيع الخدمات التعليمية والصحية والثقافية والسياحية والاسكانية والنقل والمرافق العامة ، وإعادة تنظيم وبناء القرى وتطوير مرافقها لتذويب الفوارق تدريجياً بين القرى والمدن .

رابعاً - المجلس القومى لتنظيم الأسرة والدراسات السكانية :

ويختص باقتراح السياسة القومية الخاصة بتنظيم الأسرة ، وتوفير المناخ المناسب للحد من تزايد السكان واجراء الدراسات العلمية والاعلامية اللازمة لها ، وذلك فضلاً عن اقتراح الوسائل والحوافز المادية والمعنوية التى تشجع على الحد من زيادة السكان .

خامساً - المجلس القومى للثقافة والفنون والآداب :

ويختص باقتراح السياسة العامة والخطط لتنمية الامكانيات القومية فى مجالات الثقافة والفنون والآداب ، وسائر المسائل التى تدخل فى مجال

اختصاصه التى يحيلها إليه رئيس الجمهورية .

سادساً - المجلس القومي للتعليم والتكنولوجيا :

ويختص بما يلى :

١ - اقتراح السياسة العامة والخطط لتنمية الإمكانيات القومية فى مجالات ومراكز العلوم والتكنولوجيا ، بما يتضمن تدعيم القوى الخلاقة للمجتمع العلمى العصرى ودعم معاهد البحوث العلمية وتوفير المناخ المناسب لتطوير التقدم التكنولوجى والعلمى .

٢ - دراسة واقتراح الخطط العامة والبرامج اللازمة لتحقيق الترابط والتكامل والتنسيق المثمر بين كافة الأنشطة القائمة والمقترحة ، مع ربط البحوث العلمية بخدمة التطور .

٣ - متابعة تنفيذ الخطط والبرامج ونتائج تقييم الأداء بما يفيد تقويم السياسات المستقلة .

- سائر المسائل التى تدخل فى مجال اختصاصه التى يحيلها اليه رئيس الجمهورية .

المطلب الثالث

السلطة الادارية

٩٠ - السلطة هى الحق فى التصرف وإصدار الأوامر ، سواء للقيام بعمل ما أو للامتناع عن القيام بعمل ما .

ويجب التمييز بين السلطة (Authority) ، والقدرة أو القوة (Power): فالسلطة تعني الحق القانوني فى التصرف وإصدار الأوامر ، بغض النظر عن القدرة الفعلية على تنفيذ أمر ما ، سواء أكان الأمر صادراً من صاحب سلطة قانونية أم لا .

ويمكن التمييز بين نوعين من السلطة ، هما [1] :

- السلطة الرسمية أو سلطة المنصب Authority of position .
- سلطة الخبرة والعلم والمعرفة Authority of Knowledge .

وتعتمد الأولى على المركز الوظيفى والنفوذ المستمد من القوانين أو الأنظمة واللوائح والقرارات والأوامر ، بما تتضمنه من وسائل الترغيب والتهديد .

بينما تعتمد سلطة الخبرة والعلم والمعرفة على الخبرة والفهم والمركز الأدبى ، وذلك بغض النظر عن المركز الوظيفى .

ولا شك فى أن تولى منصب السلطة الرسمية مع توافر سلطة الخبرة والعلم والمعرفة يساعدان فى حسن سير العمل الادارى من ناحية ، ويسهمان فى القيام بالأعباء الوظيفية بما يكفل تحقيق الصالح العام بصورة أفضل ، من ناحية أخرى .

والواقع أنه يوجد بين السلطتين السابقتين نوع ثالث ، هو السلطة

---

(١) راجع مؤلف الدكتور محمد سعيد أحمد : التنظيم وتطور أساليب العمل ، القاهرة سنة ١٩٧١ ، ص ١٤٣ .

الفعلية ، وهى التى تستند إلى القدرات والعلاقات الشخصية ، بغض النظر عن المركز الوظيفى أو الأدبى ، حيث يدلنا واقع الحياة الادارية على وجود كثير من الأفراد يتمتعون بسلطات فعلية ، وذلك نتيجة للعلاقات الشخصية وغيرها من الوسائل التى تمكنهم من القدرة على ممارسة سلطة فعلية تفوق بكثير مراكزهم الوظيفية .

وقد تسهم السلطة الفعلية فى سرعة وحسن سير العمل الادارى ، إلا أنها قد تستغل لتحقيق منافع شخصية مما يؤدى إلى الانحراف والمساس بالصالح العام . ومن هنا كان من الضرورى وجود رقابة فعالة - إدارية وقضائية - على أعمال الادارة العامة ليمكن مراقبة سير الجهاز الادارى بما يكفل تحقيق الصالح العام وتقديم الخدمات للمواطنين .

وتجدر الاشارة الى المبدأ العام المقرر فى نطاق القانون الادارى وهو أن السلطة ليست غاية فى ذاتها ، ولكنها وسيلة لتحقيق أهداف المجتمع وفقاً للقانون ، هذا من ناحية . ومن ناحية أخرى ، من المقرر أيضاً - فى نطاق القانون الادارى خاصة والقانون العام على وجه العموم - أن السلطة ليست امتيازاً شخصياً ، بل هى واجبات ومسئوليات تقرر لشاغل المنصب أو الوظيفة بصفته لا لشخصه ، ومن ثم فإن ممارستها مقصورة على استهداف تحقيق الصالح العام .

٩١ - ومن جانب آخر ، يسعى الرئيس أو القائد الادارى الناجح إلى أن يقبل مرؤوسوه أوامره برضا واقتناع ، وذلك لضمان الاخلاص والجدية فى تنفيذها .

ويشير كتاب الادارة العامة الى وجود «نطاق معين أو حدود معينة» يتقبل فيها المرؤوسون السلطة التى تمارس عليهم ، ويطلق على ذلك اسم «نطاق التقبل» (Zone of indifference) . فاذا خرجت السلطة عن هذا النطاق ، سعى المرؤوسون الى عدم تنفيذ أوامرها أو عرقلة تنفيذها .

وهناك بعض القيود التى قد تحد من قبول السلطة ، أهمها [1] :

١ - عدم تفهم المرؤوس لما يطلب منه القيام به .

٢ - تعارض الأوامر الصادرة من السلطة مع مفهوم المرؤوس لأهداف التنظيم .

٣ - تعارض الأوامر الصادرة من السلطة مع القيم الشخصية والميول الفردية .

٤ - افتقار المرؤوس إلى القدرات الذهنية أو الجسمانية أو الموارد المادية .

أولاً - تدرج السلطة الادارية :

٩٢ - تنساب السلطة داخل التنظيم الادارى من أعلى إلى أسفل ، حيث يتم توزيع المسئوليات والواجبات على كل العاملين بالتنظيم الادارى .

ونظراً لأن كل تنظيم ادارى انما يتكون من عدد من الوظائف التى يشغلها مجموعة من الموظفين ، فإن العمل يجرى على تقسيم الموظفين الى

---

(١) راجع الدكتور محمد سعيد أحمد - المرجع السابق ، ص ١٤١ .

فئات (مستويات) ، تختلف كل فئة عن الأخرى فى الاختصاصات والحقوق التى تتمتع بها ، وعلى ذلك يمكن تصور التنظيم الادارى فى صرة هرم متعدد الطبقات أو الدرجات ، يشغل كل طبقة من طبقاته مجموعة من الموظفين الذين يتمتعون بقدر من الاختصاصات أو الصلاحيات يتناسب مع مركز فئتهم فى الهرم الوظيفى . وكل فئة من هؤلاء الموظفين تخضع للفئة التى تعلوها إلى أن تصل إلى الرئيس الأعلى ، فى نفس الوقت الذى تكون فيه الفئة التالية لها خاضعة لها . وهذا هو ما يعرف فى القانون الادارى باسم نظام التدرج Scalar System أو التدرج الهرمى ، أو التسلسل الرئاسى أو الهيراركية Hierarchy [1] .

وهكذا تتحدد قيمة التصرفات القانونية لموظف ما وفقاً لمركزه الوظيفى فى التنظيم الادارى .

والواقع أن التدرج الادارى يحقق فوائد عديدة : حيث يسهل القيام بوظائف التنظيم الادارى ، ويمنع تركيز السلطة ويحول دون تراكم الاختصاصات ، كما يؤدى إلى سهولة الاتصال بين مختلف مستويات

---

(١) يشرح الدكتور عبد الفتاح حسن نظام التدرج موضحاً أن «مؤداه أنه فى كل منظمة ، هناك قلة تأمر ، وآخرون يأتمرون . فلكل تنظيم قاعدة متسعة للوحدات العاملة ، تستند إليها سلسلة متصاعدة من الأقسام والادارات والمصالح ، وهكذا حتى القمة التى يجلس عليها - عادة - رئيس فرد يمارس السلطة النهائية على المنظمة جميعها . وهكذا يضمن هذا الأخير وحدة القيادة» .

انظر مؤلفه : التفويض فى القانون الادارى وعلم الادارة العامة ، القاهرة ، ١٩٧٠ / ١٩٧١ ، ص ٢١٥ .

الادارة ، ذلك فضلاً عن ضمان هيمنة القيادة الادارية على أقسام وفروع التنظيم الاداري .

وربما يعاب على نظام التدرج الوظيفي أنه قد يعطل عملية اتخاذ القرارات باستلزام الصعود الى المستوى المختص باصدارها . كما أن تحديد المسئولية قد يؤدى إلى السلبية والجمود [1] .

إلا أن هذه العيوب يمكن علاجها : بالتوسع فى توزيع الاختصاصات وعدم استلزام الصعود للمستويات الادارية العليا إلا فى القرارات الكبرى ، وليس فى كل القرارات ، وذلك فضلاً عن إيجاد نظام رقابى عادل وفعال ، وكذلك الربط الدائم بين المسئولية والسلطة .

٩٣ – ومن ناحية أخرى يثير موضوع التدرج الادارى مسألة السلطة الرئاسية ومدى خضوع المرؤوس لأوامر رئيسه .

والسلطة الرئاسية ليست امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الادارى ، بل هى اختصاص يقرره القانون . ومن ثم يجب ممارستها طبقاً للقوانين واللوائح، ومن أجل تحقيق المصلحة العامة ، ويسأل الرئيس الادارى اداريا وقضائياً عن كيفية ممارستها .

ويمارس الرئيس الادارى سلطات على شخص مرؤوسه (فى حياته الوظيفية وليس فى حياته الشخصية) ، كما يمارس سلطات على أعمال مرؤوسه تتمثل فى سلطتى التوجيه والتعقيب . ويلتزم المرؤوس بطاعة

---

(١) راجع مؤلف الدكتور عبد الفتاح حسن : سابق الاشارة اليه ، ص ٢١٧ .

رئيسه فى كل ما يصدره من أوامر وتوجيهات بناء على سلطاته السابقة ، ولكن بشرط أن تكون أوامر الرئيس وتوجيهاته مشروعة ، وسنرى تفصيلات ذلك عند حديثنا عن أركان المركزية الادارية .

ثانياً - تفويض السلطة الادارية :

٩٤ - مع كثرة مهام الدولة وتعدد مجالات النشاط الادارى واتساع نطاقه ، ازدادت الحاجة لتفويض السلطة الادارية بهدف انجاز العمل الادارى بكفاية وفاعلية ، وفى سرعة تستجيب لحاجات المواطنين المتجددة والمتزايدة.

ومن هنا كان تفويض السلطة الادارية ، كوسيلة لسرعة تحقيق أهداف العمل الادارى .

فما هو التفويض ؟

لغة : هو تفويض فرد لآخر بمهمة يؤديها بدلاً عنه .

وقانوناً : يعرف البعض التفويض بأن يعهد موظف بمقتضى قرار ببعض اختصاصته لموظف آخر [١] . أو أن يوكل جزء من اختصاصات جهة ادارية إلى جهة أخرى أدنى منها [٢] .

أو هو الاجراء الذى تعهد بمقتضاه سلطة لسلطة أخرى بجزء من

---

(١) الدكتور محمد كامل ليلة : الرقابة القضائية لأعمال الادارة ، القاهرة ١٩٦٨ ، ص ١١٥٩ .

(٢) الدكتور عبد الفتاح حسن : التفويض فى القانون الادارى وعلم الادارة العامة ، ص ٤٤ .

اختصاصاتها بناء على نص قانوني يأذن لها بذلك [1] .

ويتضح مما سبق أن تفويض السلطة الادارية يختلف عن كل من : الوكالة ، والإنابة ، والحلول .

كذلك يختلف التفويض الاداري عن التفويض التشريعي ، فالتفويض التشريعي يكون بتفويض الاختصاصات التشريعية ، أما التفويض الاداري فيكون بتفويض الاختصاصات الادارية .

٩٥ – ويتحقق التفويض التشريعي عندما يفوض المجلس النيابي (البرلمان) بعض اختصاصاته التشريعية لرئيس الدولة ، ويتم ذلك طبقاً لشروط وضمانات خاصة تهتم الدساتير بتحديدها على وجه الدقة [2] ، وذلك رغبة في ضمان الحقوق والحريات ، ونظراً لما يمثله التفويض التشريعي من خروج على مبدأ الفصل بين السلطات .

مثال ذلك ما ورد بالمادة ١٠٨ من الدستور المصري الصادر سنة ١٩٧١ التي قيدت التفويض التشريعي بأن يكون عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية ، وبناء على تفويض من مجلس الشعب بالشروط

---

(١) الدكتور محمود ابراهيم الوالي : نظرية التفويض الاداري ، دراسة مقارنة رسالة دكتوراه ، القاهرة ١٩٧٩ ، ص٢٧٧ .

(٢) يحدد أحد كتاب الادارة العامة المقصود بالتفويض في المجال الاداري بأنه «تكليف الرئيس لمرؤوسيه بالقيام ببعض واجباته وممارسة بعض سلطاته» .

راجع : مقال الأستاذ صالح لشبكشي ، التفويض وجوانبه (السيكلوجية) ، منشور بمجلة الادارة العامة ، الرياض ص ١٩ ، العدد الثامن ، سبتمبر سنة ١٩٦٨ .

الآتية:

١ - أن يكون التفويض صادراً بأغلبية أعضاء مجلس الشعب .

٢ - أن يكون التفويض لمدة محددة .

٣ - أن يتضمن قرار مجلس الشعب تحديد موضوع التفويض وأن يحد أسس القرارات التى ستصدر من رئيس الجمهورية .

٤ - أن تعرض قرارات رئيس الجمهورية - الصادرة بناء على هذا التفويض - فى أول جلسة لمجلس الشعب بعد انتهاء مدة التفويض فاذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون .

٩٦ - أما التفويض الادارى فيقصد به تفويض السلطة الادارية ، ويتم ذلك عندما يقوم الرئيس الادارى بتفويض بعض سلطاته لأحد مرؤوسيه.

ويحقق التفويض فوائد عديدة : إذ يمكن أن يؤدى إلى توفير وقت الرؤساء الاداريين ، حيث يساعدهم على تكريس وقتهم لتصريف الأمور الادارية الهامة ، كما أنه يمكن أن يؤدى إلى سرعة إنجاز العمل الادارى ، وذلك فضلاً عن أن تفويض السلطة الادارية يؤدى إلى زيادة خبرة المرؤوسين وتدريبهم تمهيداً لتوليهم المناصب القيادية داخل التنظيم الادارى .

وبرغم الفوائد الكثيرة التى يمكن أن يحققها تفويض السلطة الادارية إلا أن بعض الرؤساء الاداريين لا يحبذون تفويض بعض سلطاتهم ، وذلك

لعامل أو أكثر من العوامل التالية [1] :

١ - الرغبة فى تركيز السلطة والظهور بمظهر القوة .

٢ - ضعف الثقة بين الرؤساء والمرؤوسين .

٣ - الخوف من زيادة نفوذ المرؤوسين ومنافستهم للرؤساء .

٤ - عدم النضج الذهنى والعاطفى .

٥ - الجهل بأحكام تفويض السلطة ، وعدم الإلمام الكافى بمبادىء الادارة العلمية .

وكتاب الادارة العامة وإن كانوا يحبذون تفويض السلطة ، ويدعون الرؤساء الاداريين لاتباعه تحقيقاً لحسن سير العمل الادارى ، إلا أن هؤلاء الكتاب لا يدعون إلى تفويض السلطة فى كل الأمور ، بل يحبذون تفويض السلطة بالنسبة لبعض المسائل التى يؤدى التفويض فيها إلى كفاءة أداء العمل الادارى وسرعته .

ويرى كتاب الادارة العامة عدم تفويض السلطة فى بعض المسائل ، مثل : المسائل المالية ، أو القرارات المتعلقة بالتشريع داخل التنظيم وخارجه، أو تغيير السياسة العامة للتنظيم ، أو تغيير الوظائف الأساسية الكبرى ، أو تخصيص مبالغ معينة لمشروعات التنظيم ... الخ .

---

(١) راجع مؤلف الدكتور حسن أحمد توفيق : الادارة العامة ، ص ٥٤ .

ومن ناحية علم الادارة العامة ، تخضع عملية التفويض لمجموعة من القواعد تتلخص فيما يلى [1] :

أولاً - قدرة الرئيس على الإشراف والرقابة :

يجب على الرئيس أن يتحقق من قدرته على المتابعة والاشراف والتوجيه والرقابة ، لأن الرئيس يظل مسئولاً عن الاختصاصات التى فوضها .

ثانياً - مراعاة قدرات المفوض :

يجب على الرئيس أن يراعى إمكانات المفوض ، وخبراته ومهاراته الشخصية ، وأعباءه داخل وخارج التنظيم .

ثالثاً - دفع التفويض إلى أسفل :

يجب العمل على دفع التفويض إلى أسفل بقدر المستطاع وذلك حتى يصدر القرار ممن يواجه المشكلة .

رابعاً - وضوح التفويض وتحديده :

يجب أن يكون التفويض واضحاً ومحدداً ، ويستحسن أن يكون مكتوباً ، كما يفضل أن يكون ثابتاً نسبياً .

---

(١) راجع مؤلف الدكتور عبد الفتاح حسن : التفويض فى القانون الادارى وعلم الادارة ، ص ١٩١ وما بعدها .

خامساً - عدم تعارض التفويض مع مبادىء التنظيم :

يجب ألا يتعارض التفويض مع المبادىء العامة للتنظيم ، فلا يجوز مثلاً أن يؤدى تفويض السلطة إلى تعدد الرئاسات بالنسبة للمرؤوس الواحد إلا فى أضيق الحدود .

ومن الناحية القانونية ، يشترط لصحة التفويض مراعاة الشروط الشكلية التى قد تتطلبها القوانين واللوائح فى هذا الشأن ، كأن يصدر قرار التفويض فى شكل معين مثلاً . وذلك فضلاً عن ضرورة توافر الشروط الموضوعية لصحة التفويض باعتباره يحد من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص ، وهى [1] :

١ - وجود نص يسمح بالتفويض .

٢ - أن يصدر قرار بالتفويض .

٣ - أن يكون التفويض جزئياً .

٤ - أن يكون التفويض فى غير الاختصاصات المفوضة ، فلا تفويض فى التفويض .

٥ - أن يكون التفويض محدداً وصريحاً .

٦ - أن يتم التفويض فى الحدود المقررة قانوناً .

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع رسالة الدكتور محمود ابراهيم الوالى : نظرية التفويض الادارى ، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ٣٠٦ وما بعدها .

ومن المعروف أن الفقه يفرق بين الحلول والتفويض [1] :

فلئن كان التفويض يتمثل فى قيام الرئيس الادارى بتفويض جزء من سلطاته لأحد مرؤوسيه ، وذلك بقرار منه ، إلا أن الحلول يتمثل فى قيام المشرع بتحديد من يحل محل الأصيل فى ممارسة كل سلطاته ، فى حالة تغيبه أو قيام مانع يحول دون ممارسته لهذه السلطات .

فالحلول لا يكون إلا إذا قرره المشرع صراحة ، كما يكون فى ممارسة كل السلطات . وذلك على عكس التفويض ، حيث يكون بقرار من الرئيس الادارى ، وفى بعض السلطات ، لأنه لا يجوز تفويض كل السلطات .

ومن ثم يتميز التفويض عن الحلول بما يلى :

أولاً - القاعدة العامة هى «التفويض الجزئى للسلطة» ، فالتفويض يجب أن يكون دائماً جزئياً ، فلا يجوز التفويض فى كل السلطات .

ثانياً - القاعدة العامة أيضاً هى «عدم جواز تفويض السلطات المفوضة» ، فلا يجوز التفويض فى التفويض ، بمعنى أن الرئيس الادارى لا يملك تفويض السلطات التى فوض هو فى ممارستها ، وإنما يكون له فقط تفويض جزء من سلطاته فى الحالات التى يجيز فيها القانون ذلك .

ثالثاً - يجب التفرقة بين نوعين من التفويض :

- تفويض التوقيع (Deligation de signature) .

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، انظر : الدكتور سليمان الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، ١٩٨٤ ، ص ٢٩٩ وما بعدها .

- وتفويض السلطة (Deligation de pouvoir) .

فالأول يكون تفويضاً للتوقيع فقط ، أى دون ممارسة أى سلطة .

بينما يكون الثانى لممارسة السلطات المفوض فيها . ويختلف تفويض السلطة عن تفويض التوقيع فى أن الأول يؤدى إلى نقل الاختصاص المفوض، بينما لا يؤدى تفويض التوقيع إلى حرمان صاحب الاختصاص الأصيل من ممارسة سلطاته ، هذا من ناحية . ومن ناحية ثانية ، يكون تفويض التوقيع شخصياً ينقضى بتغير شخص المفوض أو شخص المفوض اليه ، بينما يوجه تفويض السلطة للمرؤوس بصفته لا إلى شخصه ، فيظل التفويض مع تغير شخص شاغل الوظيفة أو المنصب ، ومن ناحية ثالثة ، تكون القيمة القانونية فى حالة تفويض التوقيع مستندة إلى صاحب الاختصاص الأصيل ، بينما تستند إلى المفوض اليه فى حالة تفويض السلطة .

ثالثاً - أحكام التفويض الادارى فى مصر :

٩٧ - هناك بعض التشريعات التى تتضمن نصوصاً تنظم عملية تفويض السلطة فى المجال الادارى ، مثال ذلك نص المادة السادسة من قانون الادارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ إذ كانت تقرر أنه يجوز لكل وزير أن يعهد بقرار منه إلى المحافظ ببعض اختصاصاته . وكذلك المادة ٢٣ من القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ الخاص بالمؤسسات العامة ، إذ تجيز للوزير أن يفوض فى بعض اختصاصاته الواردة فى هذا القانون رئيس مجلس ادارة المؤسسة ، كما تجيز لرئيس مجلس ادارة المؤسسة أن يفوض مدير أو أكثر

في بعض اختصاصاته .

وقد كان القانون رقم ۳۹۰ لسنة ١٩٥٦ هو القانون العام فى مجال التفويض الادارى ، ثم عدل بمقتضى القانون رقم ۲۷ لسنة ١٩٥٧ والقانون رقم ١ لسنة ١٩٥٨ ، ثم ألغى وحل محله القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٧ . وطبقاً للقانون الأخير يمكن ايجاز الخطوط العامة لأحكام التفويض الادارى فى التشريع المصرى كما يلى :

١ - رئيس الجمهورية :

نصت المادة الأولى من القانون المذكور على أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض اختصاصاته إلى نوابه أو رئيس الوزراء أو الوزراء أو نواب الوزراء ومن فى حكمهم أو المحافظين (١) .

٢ - رئيس الوزراء :

نصت المادة الثانية من نفس القانون على أنه يجوز لرئيس الوزراء أن يعهد ببعض اختصاصاته إلى نوابه أو الوزراء أو نوابهم ومن فى حكمهم أو المحافظين .

وتطبيقاً لذلك - مثلاً - صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٨٢ لسنة ١٩٨٤ بتفويض الوزراء فى قبول المنح والهبات والتبرعات المقدمة من جهات أجنبية أ دولية اذا بلغت قيمتها عشرة آلاف جنيه فأكثر وبما لا

---

(١) مثال ذلك قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٨٩ لسنة ١٩٩٠ بتفويض رئيس مجلس الوزراء فى اختصاصات رئيس الجمهورية الواردة بقانون نزع الملكية للمنفعة العامة رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ .

يجاوز خمسين الف جنيه مع مراعاة القواعد الأخرى الواردة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٢ واعتبارات الأمن القومى .

٣ - الوزراء :

نصت المادة الثالثة من نفس القانون على أنه يجوز للوزراء ومن فى حكمهم أن يعهدوا ببعض اختصاصاتهم إلى المحافظين أو كلاء الوزارات أو رؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة أ رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة التابعة لهم أو لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص .

٤ - وكلاء الوزارات :

أجازت لهم المادة الرابعة من نفس القانون أن يعهدوا ببعض اختصاصاتهم إلى رؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة .

٥ - رؤساء ومديرى المصالح العامة :

أجازت لهم المادة الرابعة كذلك أن يعهدوا ببعض اختصاصاتهم إلى مديرى الادارات ورؤساء الفروع والأقسام التابعة لهم .

المبحث الثانى

مبادىء التنظيم الادارى

٩٨ - بعد تكوين الوحدات الادارية ، تثور مسألة المبادىء التى يجب أن يتم وفقاً لها سير العمل فى هذه الوحدات .

والواقع أن هذه المبادىء لا تعدو أن تكون مجرد توجيهات عامة لا تلزم الادارة بتطبيقها حرفياً ، إلا أن الأخذ بها يؤدى إلى أداء العمل الادارى بطريقة أفضل وبكفاية توفر الجهد والمال .

٩٩ - ولقد تعددت الآرء بصدد بيان هذه المبادىء ، فقد حددتها جمعية ادارة الأعمال الأمريكية كما يلى :

١ - تحديد وتوزيع المسئوليات على الرؤساء .

٢ - التلازم بين السلطة والمسئولية .

٣ - عدم تغيير مسئوليات الوظائف بدون دراسة النتائج التى تترتب على ذلك التغيير .

٤ - عدم تلقى الفرد أوامر من أكثر من رئيس .

٥ - عدم تخطى الرؤساء المباشرين وإصدار أوامر إلى مرءوسيهم .

٦ - عدم انتقاد الموظفين علناً أمام زملائهم أو مرؤسيهم .

٧ - عدم اهمال الخلافات البسيطة بين الرؤساء .

٨ - ضرورة موافقة الرؤساء المباشرين على تعديل المرتبات والجزاءات والترقيات .

٩ - عدم انتقاد الموظفين لبعضهم البعض .

١٠ - توفير الامكانيات اللازمة للموظفين ومساعدتهم للوصول إلى مستوى الجودة والدقة .

وذكرت «كاترين سيكلر هدسون» المبادىء التالية :

١ - تحديد وتعريف السياسات لجميع الأفراد المسئولين عن تنفيذها .

٢ - تقسيم وتخطيط العمل ، ووضع برامج تنفيذ العمل بصفة منتظمة .

٣ - تحديد المسئوليات والواجبات بدقة واسنادها إلى العاملين بعد تفهمهم لها وادراكهم لأبعادها .

٤ - وضع طرق واجراءات العمل المناسبة والسير عليها .

٥ - توزيع الامكانيات البشرية والمادية على الوحدات المختلفة بطريقة عادلة .

٦ - تفويض السلطة المناسبة للمسئولية .

٧ - تنظيم العلاقات الوظيفية .

٨ - توفير القيادات الادارية المؤهلة والفعالة للأقسام المختلفة .

٩ - سيادة مبدأ وحدة القيادة والهدف .

١٠ - محاسبة العاملين عن حسن استغلال الامكانيات وعن نتائج العمل .

١١ - التنسيق الفعال لمجهودات جميع الأقسام والعاملين .

١٢ - الدراسة وإعادة النظر بصفة مستمرة لجميع المسائل المتعلقة بالتنظيم .

وأخيراً ، يرى «أرنست ديل» أن مبادىء التنظيم التقليدية خمسة أطلق عليها لفظ OSCAR ، وهى :

١ - تحديد الأهداف بوضوح Objectives

٢ - التخصص Specialization

٣ - التنسيق بين كافة المجهودات Coordination

٤ - تدرج السلطة من القمة إلى القاعدة Authority

٥ - تكافؤ السلطة والمسئولية Responsability

فما هى مبادىء أو توجيهات التنظيم الادارى ، وما هى قواعد الاستعانة باللجان فى العمل الادارى ؟

هذا ما سنوجز مضمونه فى مطلبين على التوالى .

المطلب الأول

توجيهات التنظيم الادارى

١٠٠ – مع تعدد الآراء واختلافها حول المبادىء أو التوجيهات التى يجب الالتزام بها ، ودون الدخول فى تفاصيل الخلافات ، ندرس بايجاز فيما يلى أهم مبادىء أو توجيهات التنظيم الادارى :

أولاً – وحدة سلطة القيادة فى الدولة :

١٠١ – إن كثرة الهيئات الادارية وتنوع اختصاصاتها يتطلب وجوب قيام سلطة قيادة واحدة فى الدولة تخضع لها كل الهيئات الادارية ، سواء على المستوى المركزى أو المستوى اللامركزى . فوحدة القيادة فى الدولة أمر ضرورى لتحديد الأهداف ورسم السياسات ، والتنسيق بين كافة الهيئات الادارية .

وفى الدول التى تأخذ بالنظام الرياسى تتمثل سلطة القيادة فى رئيس الجمهورية ، حيث يقوم برسم السياسات والاشراف على تنفيذها ، يعاونه فى ذلك مجموعة من المساعدين (الوزراء) والمستشارين .

أما فى الدول التى تطبق النظام البرلمانى ، فإن سلطة القيادة فى الدولة تتمثل فى الوزراء ، حيث لا تكون لرئيس الدولة سلطات فعلية بل مجرد سلطات اسمية . فالسلطة الفعلية تكون فى يد مجلس الوزراء ، إذ يقوم برسم السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها ، كما يقوم بمهمة التنسيق بين مختلف أوجه النشاط الادارى .

١٠٢ - وقد أخذ دستور سبتمبر سنة ١٩٧١ بالنظام البرلمانى ، إلا أنه قد خرج عن مبادىء النظام البرلمانى التقليدى ، حيث يمارس رئيس الجمهورية بعض السلطات الفعلية بالاشتراك مع مجلس الوزراء .

وتفصيل ذلك كما يلى :

(أ) رئيس الجمهورية :

نصت المادة ١٣٧ من الدستور على أن يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ، ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور .

أما المادة ١٣٨ فقد نصت صراحة على اشتراك رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء فى رسم السياسة العامة للدولة ، كما أشركته أيضاً فى الاشراف على تنفيذها . ويتضح ذلك من نص المادة الذى يجرى كما يلى :

«يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور» .

(ب) الحكومة :

الحكومة هى الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة (م ١٥٣) ، وهى تتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم .

وطبقاً للمادة ١٥٦ من الدستور يختص مجلس الوزراء بما يلى :

١ - وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها بالاشتراك مع رئيس الجمهورية .

٢ - توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة .

٣ - اصدار القرارات الادارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها .

٤ - ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة .

وقد حددت المادة ١٠٧ من الدستور اختصاص الوزير وجعلته مختصاً برسم سياسة وزارته - في حدود السياسة العامة - وتنفيذها .

ثانياً - وحدة الرئاسة أو وحدة الأمر Unity of command :

١٠٣ - يقصد بذلك ألا يتلقى المرءوس أوامر من أكثر من رئيس ادارى واحد ، لأن تعدد الأوامر الصادرة اليه من رؤساء مختلفين قد يؤدى إلى الارتباك أو التعارض ، فضلاً عن إساءة العلاقات بينه وبين بعض الرؤساء .

ولا يعني ذلك تركيز السلطة الادارية داخل الهيئات الادارية ، بل إن الأمر يقتصر على تحديد رئيس ادارى واحد لكل مرءوس أو مجموعة من المرءوسين يتلقون منه أوامر العمل .

ومبدأ وحدة الرئاسة الادارية يصطدم ببعض العقبات عند تطبيقه فى مجال الوظائف الفنية ، حيث قد تتعدد الرئاسات الادارية ، فإلى جانب الرئيس الادارى يوجد الرئيس الفنى . ومن المتصور فى هذه الحالة صدور

أوامر متعارضة لمرءوس واحد من رئيسيه الادارى والفنى ، ومنعاً لهذا التعارض ينصح كتاب الادارة العامة بتطبيق مبدأ وحدة الرئاسة الادارية فى هذه الحالة أيضاً ، وذلك بايجاد رئيس أعلى يرجع اليه المرءوس ويكون أمره واجب التطبيق فى حالة تعارض أوامر الرئيسين الادارى والفنى .

ويثير مبدأ وحدة الرئاسة موضوع «نطاق التمكن» أو «نطاق الرقابة» أو «نطاق الادارة Span of management» ، ويقصد بذلك بيان عدد المرءوسين الذين يراجعون رئيساً أو مديراً معيناً .

ولما كان الرئيس الادارى لا يستطيع ادارة عدد غير محدد من المرءوسين ، لذلك يجب أن يكون عدد المرءوسين معقولاً حتى يستطيع الرئيس الاشراف عليهم وتوجيههم توجيهاً سليماً ، وبمعنى آخر لا يجوز أن يكون نطاق ادارة الرئيس مغالى فيه ضيقاً أو اتساعاً .

وقد ظهرت مدرستان لتحديد نطاق الادارة الملائم :

- المدرسة الكلاسيكية :

وهى تعتمد على المشاهدة أساساً لتحديد نطاق الادارة ، وذلك بملاحظة ودراسة أوضاع الرؤساء والمديرين فى تنظيمات قائمة فعلاً .

وقد اختلف أنصار هذه المدرسة حول تحديد عدد المرءوسين الذين يمكن لرئيس واحد ادارتهم بنفسه وبكفاية : فحددهم البعض بعدد يتراوح بين ٤ و٨ فى المستويات العليا ، وبين ٨ و ١٥ فى المستويات الدنيا . وحددهم آخرون بثلاثة عند القمة ، وستة عند القاعدة . بينما حددهم فريق ثالث

بعدد يتراوح بين ٣ أو ٤ فى المستويات العليا ، وبين ٣٠ أو ٤٠ فى المستويات الدنيا .

- مدرسة العملية الادارية :

يرى أنصار هذه المدرسة أنه يوجد حد أقصى لعدد المرءوسين الذين يستطيع رئيس واحد الاشراف عليهم بكفاءة ، إلا أن تحديد هذا العدد يتوقف على عوامل يرجع بعضها الى الرئيس الادارى نفسه ، بينما يرجع البعض الآخر الى مدى نطاق الاتصالات بين الرئيس ومرءوسيه .

والعوامل التى ترجع الى الرئيس الادارى هى قدراته الشخصية والتى تتمثل فى : نطاق المعرفة ، نطاق الطاقة ، نطاق الشخصية ، نطاق الانتباه، ونطاق الوقت .

أما العوامل التى تعود الى مدى نطاق الاتصالات بين الرئيس والمرءوسين فتتمثل فى : التخطيط ، وضوح السياسات والقواعد والاجراءات ، التدريب ، التفويض ، نسبية التغيير ، الرقابة طبقاً لمعدلات موضوعية ، وجود نطاق للاتصال ، المكان ، وطبيعة العمل [1] .

---

(١) يذكر الأستاذ Satya Saran Chatterjee أن نطاق الاشراف (الادارة) انما يتحدد على أساس مجموعة من العوامل ، من أهمها :
- الوقت المتاح للاشراف .
- طبيعة وأهمية العمل المشمول بالاشراف .
- قدرات الخاضعين للاشراف .
- درجة عدم التركيز .

راجع مؤلفه السابق الاشارة اليه ، ص ١٠٤ وما بعدها .

والخلاصة أن الرئيس الادارى - مهما تكن قدراته - لا يستطيع أن يشرف أو يدير بنفسه وبكفاية عدداً غير محدود من المرءوسين ، ولذلك يجب تحديد عدد المرءوسين الخاضعين لكل رئيس ادارى بما يتفق وقدرات هذا الرئيس ، والعوامل المختلفة المتعلقة بطبيعة وظروف العمل ، وقدرات المرءوسين ومدى كفايتهم . ومؤدى ذلك أنه لا يمكن وضع قاعدة عامة يمكن على أساسها تحديد نطاق الادارة لكل الرؤساء الاداريين ، بل إن الأمر نسبى يختلف باختلاف قدرات كل من الرؤساء والمرءوسين وظروف العمل الادارى وطبيعته.

ثالثاً - التخصص Specialization :

١٠٤ - يوجد ارتباط وثيق بين التنظيم وتقسيم العمل ، إذ «يعتبر تقسيم العمل أساس التنظيم» [1] .

وقد أشاد رواد الادارة الأول بمبدأ تقسيم العمل ، ونادوا بتطبيقه داخل الادارات المختلفة ، وذلك نظراً لما يحققه تقسيم العمل من فوائد تؤدى إلى الكفاية وحسن أداء العمل .

وتطبيقاً لمبدأ تقسيم العمل ينادى كتاب الادارة بقاعدة التخصص ، وذلك على أساس أن الكفاية الادارية تزداد كلما زاد التخصص فى نطاق الادارة .

---

(١) المرجع السابق .
F.M. Marx and others : Elements of pub. ad., P. 136 .

ويرى كتاب الادارة أن التوسع فى إنشاء الوظائف المتخصصة يحقق الفوائد الآتية [1] :

١ - امكان استخدام كفايات أكثر ملاءمة فى مختلف النواحى .

٢ - امكان استغلال جهود أصحاب الكفايات الممتازة إلى أقصى حد ممكن فى النواحى الانشائية .

٣ - أن التخصص فى العمل يزيد من الخبرة فيه ، ويهىء فرصاً أكثر ملاءمة لكل من التنظيم وعماله .

٤ - امكان استخدام الوسائل الآلية الحديثة التى تقلل من الأيدى العاملة فى الأعمال الكتابية والحسابية وطرق المحاسبة فى التنظيمات الكبرى .

رابعاً - تحديد الاختصاصات والتلازم بين السلطة والمسئولية :

١٠٥ - ينصح كتاب الادارة بالعمل على تحديد اختصاصات عمال الادارة ، وتمكين كل واحد من معرفة حقوقه وواجباته . والواقع أن ذلك لا يتم إلا بالقيام بعملية توصيف وترتيب الوظائف ، حيث يمكن تحديد مسئوليات كل وظيفة والشروط التى يجب توافرها فيمن يريد شغلها .

ومن ناحية أخرى ، يؤدى تحديد الاختصاصات إلى إمكانية تحديد

---

(١) راجع مؤلف الدكتور سليمان محمد الطماوى : مبادىء علم الادارة العامة ، ص ١٥٥ وما بعدها.

المسئوليات ، حيث تضيع المسئولية دائماً عندما لا يمكن تحديد الاختصاصات بدقة . وهنا ينصح كتاب الادارة بضرورة تطبيق مبدأ آخر وهو مبدأ التلازم بين السلطة والمسئولية "Authority and responsability must correspond" ويؤدى ذلك إلى أن المسئولية توجد حيث توجد السلطة ، حيث لا يمكن تصور قيام مسئولية بدون سلطة ، كما أن وجود السلطة بدون مسئولية أمر يؤدى إلى ضياع المصلحة العامة .

المطلب الثانى

عدم الاستعانة باللجان إلا فيما تصلح له

يكثر فى الوقت الحاضر الاستعانة باللجان لمباشرة وظائف الادارة ، وذلك نظراً للاعتقاد فى أفضلية رأي الجماعة على رأى الفرد ، الى جانب امكانية الالمام بوجهات النظر المختلفة وتبادل المعلومات ، فضلاً عن الحيلولة دون اساءة استغلال السلطة .

أولاً - أنواع اللجان :

١٠٦ - اللجان قد تكون لجاناً دائمة أو لجاناً مؤقتة ، أما من حيث طبيعة عملها فيمكن تقسيمها إلى ثلاثة أنواع ، هى لجان الدراسة والبحث ، اللجان التنسيقية ، واللجان التنفيذية [(١)] .

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

- الدكتور بكر القبانى : الادارة العامة ، الجزء الثانى ، ص ١٢٤ وما بعدها .
- الكتور حسن احمد توفيق : الادارة العامة ، ص ٤٦ وما بعدها . (=)

ولجان الدراسة والبحث ، هى اللجان التى تختص بدراسة وبحث الأمور التى تحال اليها ، وتقديم أفضل الحلول للمسائل محل البحث .

وتتكون هذه اللجان عادة من الخبراء المتخصصين فى المسائل المعروضة للبحث .

واللجان التنسيقية هى التى تختص بالتنسيق بين أوجه النشاط المختلفة التى تقوم بها مجموعة من الوزارات أو الهيئات أو الأقسام أو الوحدات الادارية المختلفة . وذلك مثل اللجان المختلفة التى تختص كل منها بالتنسيق بين مختلف أوجه النشاط الحكومى فى أحد المجالات ، كاللجنة الوزارية للقوى العاملة ، أو اللجنة الوزارية للخدمات .

أما اللجان التنفيذية فهى اللجان التى يكون لها سلطة البت واتخاذ قرارات واجبة التنفيذ ، وذلك مثل لجنة المشتريات التى توفد للخارج من قبل الدولة لشراء بعض الاحتياجات .

ثانياً - عيوب أسلوب اللجان :

يفضل بعض كتاب الادارة العامة اتباع أسلوب الادارى الفرد ، ولا يحبذون اتباع أسلوب اللجان . وذلك على أساس أن «اللجنة ليست هى الوسيلة للادارة الفعالة» [1] ، وأن أسلوب اللجان يتضمن عيوباً ذاتية ،

(=) - لندول أورفيك (ترجمة على حامد بكر) : عناصر الادارة . ص ١١٠ وما بعدها .
- ليونارد هوايت - المرجع السابق ، ص ١٨٩ وما بعدها .

(١) ليونارد هوايت - المرجع السابق ، ص ١٩١ .

الأمر الذى يدعو إلى عدم الاستعانة بها فى العمل الادارى ..

١٠٧ - وتتلخص أهم عيوب أسلوب اللجان فيما يلى :

١ - القواعد الشكلية التى تحكم عمل اللجان : حيث يكون لها أدوار انعقاد معينة ، وجداول أعمال مقررة سلفاً ، فضلاً عن اشتراط عدد معين من أعضاء اللجنة لصحة انعقادها ... الخ ، وكل هذه الأمور تعقد عمل اللجان وتبطىء من سير العمل فيها .

٢ - كثرة المناقشات وتفرعها نتيجة لرغبة كل عضو من أعضاء اللجنة فى اثبات وجوده ، الأمر الذى يؤدى إلى تضييع الوقت والجهد والمال.

٣ - أن أسلوب اللجان يكلف الكثير من الأموال ، وذلك إذا كان أعضاء اللجان يتقاضون مكافآت عن حضورهم وهو ما يحدث غالباً ، هذا فضلاً عن تصور التأخر فى انجاز عمل اللجان لرغبة بعض أعضائها فى المزيد من المكافآت .

٤ - قد تتأثر اللجنة بشخصية رئيسها ، الأمر الذى يؤدى إلى فرض آرائه وإعلانها على أنها رأى اللجنة .

٥ - تضم اللجان عادة كبار المسئولين الاداريين ، الأمر الذى يصرفهم عن قيامهم بواجباتهم الأصلية .

٦ - ينسب الرأى الصادر من اللجنة إلى اللجنة ككل ، ويؤدى ذلك إلى شيوع المسئولية والتواكل من جانب أعضاء اللجنة .

وهذه العيوب أو الانتقادات التى توجه إلى أسلوب اللجان لا تمثل - فى الواقع - عيوباً ذاتية ، ونحن نرى أنه يمكن تلافيها لو أحسن اتباع أسلوب اللجان وأحسن تنظيمها واختيار أعضائها ، وحددت مهامها وأخضعت للرقابة والمسئولية .

والواقع أن أسلوب اللجان لا يعتبر أسلوباً معيباً فى ذاته ، فالعيب ليس فى اللجوء إلى أسلوب اللجان ، ولكن العيب فى اساءة استخدام هذا الأسلوب . وبمعنى آخر فان استخدام أسلوب اللجان قد يصلح فى حالة معينة ولا يصلح فى حالة أخرى . وبالتالى فإن أسلوب اللجان لا يعتبر معيباً فى ذاته ، لأنه لو استخدم استخداماً صحيحاً لحقق فوائد كثيرة للادارة والاداريين . لذلك ينصح كتاب الادارة بعدم اللجوء إلى أسلوب اللجان فيما يتعلق بالأعمال التنفيذية ، فى نفس الوقت الذى يفضلون فيه اتباع أسلوب اللجان بصدد الأعمال التنظيمية والأعمال شبه القضائية .

ثالثاً - حالات تفضيل أسلوب اللجان :

١٠٨ - يذكر كتاب الادارة العامة بعض الحالات التى يكون من المفيد فيها اتباع أسلوب اللجان ، مثل : البحث فى وضع سياسة معينة أو وضع قواعد تنظيمية عامة ، تحديد الأهداف والتخطيط للمستقبل ، واتصال موضوع البحث بأكثر من قسم فى التنظيم الادارى . وكذلك فى حالة التحقيق للكشف عن أى خلل بالتنظيم الادارى أو بغرض التوصل إلى إقامة تنظيم ادارى أفضل ، وفى حالة ممارسة السلطات التأديبية ، وتوقيع الجزاءات . وأخيراً ، فى حالة ممارسة سلطات تقديرية واسعة ، وذلك على

أساس أن استبداد الفرد وانحرافه فى استخدام سلطاته يبدو أكثر احتمالاً من الفرد عنه من لجنة مكونة من مجموعة من الأفراد .

والحقيقة أنه لا يمكن حصر الحالات التى يكون من الأفضل فيها اتباع أسلوب اللجان وتلك التى لا يكون من المرغوب اتباع أسلوب اللجان بصددها لأن المسألة نسبية تختلف باختلاف ظروف كل حالة على حدة . ومن هنا لا يمكن وضع قاعدة محددة على أساسها يمكن اتباع هذا الأسلوب أو عدم اتباعه ، لأن الأمر يرتبط في النهاية باختيار أفضل الأساليب التى تحقق الهدف المطلوب بكفاءة وبأقل نفقة ممكنة .

رابعاً – وسائل تدارك عيوب أسلوب اللجان :

ويمكن تدارك العيوب المنسوبة إلى أسلوب اللجان ، وذلك باتباع الوسائل الآتية :

أولاً – تكوين اللجان من العدد المناسب من الأعضاء :

لا يمكن وضع قاعدة محددة فى شأن العدد المناسب لكل لجنة ، إلا أنه يجب أن يراعى – عموماً – ألا يقل عدد أعضاء اللجنة أو يزيد عن القدر الملائم للمسئوليات المحددة لها . وليس صحيحاً ما ذهب اليه البعض من تحديد العدد الملائم بعشرة أعضاء حيث يمكن للجنة العمل والانتاج ، وأن تشكيل اللجنة من ثلاثين عضواً يعرضها للجدل والخلاف . لأن تحديد عدد أعضاء كل لجنة مسألة ترتبط بتحديد مهمتها والمدة المحددة لها لانجاز هذه المهمة ، أى أن المسألة نسبية تختلف باختلاف مهمة كل لجنة ، واختلاف

الظروف المحيطة بها .

ثانياً - حسن اختيار أعضاء اللجان ورؤسائها :

يجب اختيار أعضاء اللجان على أساس الصلاحية العلمية والعملية والخلقية ، فالكفاءة والقدرة يجب أن تكون الشرط الأساسى لاختيار أعضاء اللجان ، ومن ثم يجب ألا يكون اختيار أعضاء اللجان على أساس المركز الوظيفى ، أو على أساس المحسوبية أو العلاقات الشخصية أو المجاملات .

كذلك يجب التدقيق فى اختيار رؤساء اللجان ، لأن نجاح اللجنة في قيامها بمهمتها يتوقف إلى حد كبير على شخصية رئيسها . ومن ثم يجب أن يتم اختيار رؤساء اللجان على أساس الصلاحية الموضوعية بغض النظر عن المركز الوظيفى أو اعتبارات المجاملة والعلاقات الشخصية .

إن الاختيار الموضوعى لأعضاء اللجان ورؤسائها هو الخطوة الأولى والجوهرية لإمكان نجاح هذه اللجان فى تحقيق المهام الملقاة على عاتقها .

ثالثاً - تحديد الشروط المتعلقة باجتماعات اللجان :

ويقتضى ذلك تحديد المواعيد الدورية لاجتماعات اللجان مع تحديد حالات اجتماعاتها بناء على طلب الرئيس أو طلب عدد معين من الأعضاء، كذلك يلزم تحديد شروط صحة اجتماعات اللجان وشروط اصدار قراراتها ، وذلك فضلاً عن تحديد فترة زمنية تلتزم اللجان خلالها بانجاز أعمالها .

رابعاً - تحرير محاضر اجتماعات اللجان :

وذلك بضرورة النص على التزام اللجان بتحرير محاضر كاملة بكل ما يدور في اجتماعاتها ، وبيان موضوعات البحث فى كل اجتماع والمذكرات والآراء والاقتراحات التى قدمت فى هذا الشأن ، وذلك فضلاً عن اثبات القرارات المتخذة وتوقيع أعضاء اللجان جميعاً على كل محاضرها .

خامساً - تقسيم العمل داخل اللجان :

ويقتضى ذلك تقسيم موضوعات البحث إلى أقسام أو موضوعات يحال كل منها إلى عضو أو أكثر من أعضاء اللجنة لبحثه وتقديم تقرير عنه يكون أساساً لمناقشات اللجنة ، وذلك للقضاء على المناقشات غير المفيدة ومنع التكرار .

سادساً - وضع حدود قصوى لمكافآت أعضاء اللجان :

تمثل المكافآت المالية التى تصرف لأعضاء اللجان أحد الأسباب الرئيسية التى تؤدى إلى تعطيل أعمال اللجان ، ومن ثم يجب وضع حدود قصوى للمكافآت التى تصرف لأعضاء اللجان ، وتحديد عدد اللجان التى يمكن أن يكون الفرد الواحد عضواً فيها . ذلك كله بغرض القضاء على التبذير والإسراف ، والحد من تكالب الاداريين على عضوية اللجان المختلفة الأمر الذى يؤثر على أعمالهم الأصلية .

المبحث الثالث

أساليب التنظيم الادارى

١٠٩ - يوجد فى القانون المقارن أسلوباً للتنظيم الادارى : أحدهما يطلق عليه اصطلاح المركزية الادارية ، بينما يطلق على الثانى اصطلاح اللامركزية الادارية ، واختصاراً ، يطلق عليهما مسمى المركزية واللامركزية.

وعلى الرغم من أن الاتفاق يكاد يكون تاماً على مفهوم وأركان الأسلوبين ، إلا أن تطبيق كل منهما قد يختلف من دولة لأخرى ، حسب ظروف كل دولة ، بل قد يختلف داخل الدولة الواحدة من فترة لأخرى ، وذلك حسب الظروف المختلفة لكل فترة .

ومبدئياً ، يمكن القول بأن المركزية الادارية تعنى تركيز الوظيفة الادارية بيد الحكومة فى العاصمة وفروعها فى الأقاليم . بينما تعنى اللامركزية توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة وفروعها من ناحية ، وهيئات ادارية مستقلة ، من ناحية أخرى .

وتاريخياً ، كان أسلوب المركزية هو الأسبق فى الظهور ، حيث صاحب ظهور الدولة القومية - بمفهومها الحديث - القضاء على نفوذ الاقطاع والأشراف ووضع حد لاستقلال الأقاليم وهى ظاهرة لا تزال ملحوظة بالنسبة للدولة حديثة الاستقلال - خصوصاً فى إفريقيا - حيث تتجه إلى تركيز السلطة الادارية بهدف توحيد الأمة وخشية من التمزق والانفصال .

إلا أن التطور المعاصر يتجه نحو الأخذ باللامركزية ، بل وتوسيع

مجالات تطبيقها وزيادة نطاقها . وذلك نظراً لمزايا الأخذ بأسلوب اللامركزية من ناحية ، واستجابة لتطلع المواطنين نحو مزيد من المشاركة فى تصريف شئونهم الحياتية ، من ناحية أخرى .

ويقتصر حديثنا على المركزية واللامركزية بوصفهما أسلوبين من أساليب التنظيم الإدارى أى أن البحث يتناول فقط أساليب التنظيم الادارى، وبالتالى فلن نتطرق لأساليب التنظيم السياسى أو أشكال الدول ، فهذا مجاله النظم السياسية والقانون الدستورى ، حيث يتم التمييز بين الدول الموحدة والدول الاتحادية ، كما يتم التمييز بالنسبة للدول الاتحادية بين : الاتحاد الشخصى ، الاتحاد التعاهدى ، الاتحاد الفعلى ، والاتحاد المركزى . وهى أمور تبحث فى مؤلفات النظم السياسية والقانون الدستورى[1] .

ففى مجال النشاط الإدارى ، تمارس الدولة نشاطها باتباع أى من أسلوبى التنظيم الادارى : المركزية أو اللامركزية .

ولا يعنى أن الدولة تختار بين الأسولبين السابقين ، أى أنها لا تمارس نشاطها الادارى بواحد فقط من الأسلوبين السابقين ، ذلك أنه لا توجد دولة - فى العصر الحديث - تطبق أسلوب المركزية الادارية فقط ، كما لا توجد

---

(١) انظر على سبيل المثال :
- الدكتور أنور أحمد رسلان : الوجيز فى النظم السياسية ، القاهرة ١٩٨٠ م ، ص ٤٨ وما بعدها .
- الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستورى ،الجزء الأول ١٩٧١ ، ص ٧١ وما بعدها .

دولة تطبق أسلوب اللامركزية الادارية فقط . بل تأخذ الدول المعاصرة بكل من الأسلوبين فى وقت واحد ، بحيث تدير بعض نشاطها الادارى بالأسلوب المركزى ، بينما تدير البعض الآخر بالأسلوب اللامركزى ، أى أن الجمع بين الأسلوبين لا يعنى الأخذ بالأسلوبين معاً بالنسبة للنشاط الادارى الواحد أو فى التنظيم الواحد ، بل تختار الدولة الأسلوب الأكثر ملاءمة منهما لكل نشاط أو جهاز ادارى .

ولا توجد قاعدة عامة فيما يتعلق بممارسة النشاط الادارى وفقاً لأى من الأسلوبين ، لأن تغليب الأخذ بأسلوب المركزية الادارية أو أسلوب اللامركزية الادارية يعتبر مسألة نسبية تختلف باختلاف الدول ، بل تختلف داخل الدولة الواحدة حسب ظروفها . فكل ذلك يتحدد - إذن - تبعاً لتباين الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية والتاريخية لكل دولة، بل يتأثر أيضاً بالظروف المتغيرة التى تمر بها الدولة من وقت لآخر ، وهى أمور تخضع كلها لتقدير السلطة المختصة بكل دولة .

ومن ثم يكون اختيار المرافق التى تدار بأى من أسلوبى المركزية واللامركزية الادارية من اختصاص السلطة المختصة لكل دولة ، وذلك فضلاً عن أن هذه السلطة هى التى تقدر وتحدد مدى ودرجة الأخذ بأى من هذين الأسلوبين .

والواقع أن هذا الاختيار إنما يكون وليد مراعاة الظروف التاريخية والجغرافية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية والسياسية لكل دولة .

ومن ثم فإنه لا توجد قاعدة عامة فى هذا الشأن يتم وفقاً لها تحديد

مدى الأخذ بأى من الأسلوبين ، بل يختلف الأمر حسب ظروف كل دولة ، ووفقاً لتقدير السلطة المختصة فيها .

ولئن كانت المركزية واللامركزية أسلوبين للتنظيم الادارى ، إلا أنه توجد فروق جوهرية بين كل منهما من حيث المفهوم والأركان ، الأمر الذى يتطلب بيان مفهوم كل منهما وأركانه ومزاياه وعيوبه .

ومن ثم ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين ، هما :

المطلب الأول : المركزية الادارية .

المطلب الثانى : اللامركزية الادارية .

المطلب الأول

المركزية الادارية

١١ - المركزية الادارية هى أحد أساليب التنظيم الادارى فى الدولة المعاصرة ، وهى الأقدم فى الظهور تاريخياً ، كما أنها الأسلوب الأكثر شيوعاً فى الدول حديثة الاستقلال ، خصوصاً فى أفريقيا . وذلك فضلاً عن أنها الأسلوب الذى تتبعه الدول - عادة - لتنظيم بعض مرافقها القومية التقليدية كالدفاع والأمن والخارجية .

وفى المفهوم العام ، تعنى المركزية التوحيد والتجميع ، وعدم التجزئة.

وكأحد أساليب التنظيم الادارى ، تعنى المركزية توحيد مظاهر النشاط الادارى فى الدولة لتكون سلطة القرار فى يد السلطة التنفيذية وفروعها فى

العاصمة والأقاليم .

فالمركزية La centralisation ، تعنى تركيز مجموعة من المهام الادارية التى تهم كل اقليم الدولة بين أيدى الدولة التى تقوم بها بواسطة ادارة ذات سلطة رئاسية وموحدة .

فهى تعنى حل مشكلة العلاقة بين الدول والجماعات المحلية من ناحية، كما أنها تعنى أسلوباً لتنظيم الادارة ، من ناحية اخرى [1] . إنها تعنى أن الادارة تكون من اختصاص سلطات معينة من قبل السلطة المركزية [2] .

«ويقصد بالمركزية جمع أو تركيز السلطة فى يد هيئة رئيسية واحدة - هى السلطة المركزية - فى جميع أنحاء الدولة . وفى هذه الحالة لا يوجد فى الدولة إلا سلطة واحدة تتولى جميع الوظائف بنفسها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها خاضعين لسلطانها وتوجيهاتها خضوعاً تاماً أى ليست لهم أى سلطة ذاتية وإنما يستمدون سلطتهم فى العمل وحقهم فى تولى اختصاصاتهم من السلطة الرئيسية العليا صاحبة الحق أصلاً» [3] .

إذن يقصد بالمركزية الادارية تركيز الوظيفة الادارية التى تهم كل إقليم الدولة فى يد السلطة المركزية وممثليها ، بحيث تمارس بواسطة ادارة

---

(١) ريفيرو ، مؤلفه عن القانون الادارى ١٩٨٣ م ، سابق الاشارة اليه ، ص ٣١٧ وما بعدها .

(٢) M. MAURIOU : Etudes sur la decntralisation , Paris 1892 , P. 4 .

(٣) الدكتور محمد فؤاد مهنا : القانون الادارى العربى فى ظل النظام الاشتراكى الديمقراطى التعاونى ، الاسكندرية ١٩٦٣ / ١٩٦٤ م ص ٤٥٥ .

موحدة ومتدرجة تعمل وفقاً لمبدأ السلطة الرئاسية .

أى أن سلطة البت النهائى فى كل ما يتعلق بمهام الوظيفة الادارية تكون بيد السلطة المركزية وممثليها ، سواء فى العاصمة أو فى مختلف أقليم الدولة (١) .

أولاً - مبررات المركزية :

١١١ - ولئن كان للمركزية الادارية ما يبررها عند بداية نشأة الدولة وتكوين واستقرار مؤسساتها وأجهزتها المختلفة ، إلا أن الفقه لا يزال يرى أن للمركزية مبررات تدعو إلى الأخذ بها ، هذه المبررات هى (٢) :

١ - تأكيد وتدعيم وحدة الدولة القانونية والسياسية .

٢ - تأكيد وتدعيم سلطان الحكومة المركزية على كل أقاليم الدولة .

٣ - ضمان تقديم خدمات المرافق العامة القومية على نحو أفضل .

٤ - تقليل النفقات العامة .

---

(١) وبمعنى آخر تعنى المركزية تركيز السلطة فى يد هيئة رئيسية واحدة ، سواء كانت هذه الهيئة الرئيسية فرداً أو لجنة أو هيئة أو مجلساً .

لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف الدكتور محمد محمد بدران : الادارة المحلية ، دراسات فى المفاهيم والمبادىء العلمية ، القاهرة ١٩٨٦ م ، ص ١٤ وما بعدها .

(٢) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

- الدكتور أنس قاسم جعفر ، مؤلفه الوسيط فى القانون العام ، القاهرة : ٨٤ / ١٩٨٥ ، ص٦٩ وما بعدها .

- الدكتور طعيمة الجرف ، مؤلفه : القانون الاداري ، ١٩٧٨ م ، ص ١٨٦ وما بعدها .

٥ - تحقيق عدالة تقديم الخدمات ، لكل الأفراد ولجميع أقاليم الدولة.

٦ - توحيد النظم والأساليب الادارية واستقرارها ، ووضوحها ومعرفتها بالنسبة للجميع .

ومع إقرارنا بأهمية أسلوب المركزية الادارية وضرورة الأخذ به فى المرافق القومية ، إلا أننا نرى أن الأخذ به لا يحقق وحده كل ما هو منسوب اليه من تدعيم وحدة الدولة وسلطان الحكومة المركزية وعدالة تقديم الخدمات وتقليل النفقات العامة .

إذ أنه مجرد أسلوب للتنظيم الادارى ، ومن ثم يمكن أن يسهم مع غيره من العوامل فى تحقيق ما سبق ، إلا أنه لا يؤدى وحده إلى تحقيق كل ما سبق . لأن العبرة فى النهاية بأسلوب تطبيق النظام والظروف التى يطبق فى ظلها ، وهى أمور تختلف من دولة إلى أخرى ، بل يمكن أن تختلف فى الدولة الواحدة من وقت إلى آخر .

يضاف إلى ما سبق أن ظروف عالم اليوم ، تحتم عدم الاقتصار على المركزية ، بل تتطلب الأخذ بأسلوبى المركزية واللامركزية معاً ، كل فى المجال وبالقدر الذى يساعد على إشباع احتياجات الإنسان المعاصر بصورة أفضل .

ثانياً - صور المركزية :

١١٢ - أدى التطور الى ظهور صورتين لتطبيق أسلوب المركزية

الادارية ، هما : التركيز الادارى ، وعدم التركيز الادارى [1] .

الصورة الأولى - التركيز الادارى :

تفترض هذه الصورة تركيز كافة مهام الوظيفة الادارية بيد السلطة المركزية فى العاصمة ، بحيث لا يكون لفروعها وممثليها فى الأقاليم أى سلطة للتقرير والبت ، فهم مجرد منفذين لقرارات السلطة المركزية وتوجيهاتها .

وعلى حد تعبير البعض ، فإن ممثلى السلطة المركزية فى الأقاليم يعتبرون «بمثابة صناديق البريد» يقومون بجمع الملفات وإعداد الدراسات لإرسالها للسلطة المركزية فى العاصمة التى يكون لها وحدها سلطة اتخاذ القرار [1] .

والواقع أن هذه الصورة المتطرفة من تطبيق المركزية الادارية لا يتصور

---

(١) ما أثبتناه فى المتن هو الرأى الرجع لدى غالبية الفقه ، إلا أن الدكتور عثمان خليل قد أطلق على التركيز الادارى اصطلاح «الوزارية» ، وأطلق على عدم التركيز الادارى ، اصطلاح «اللاوزارية» (راجع مؤلفه : القانون الادارى ، ص ٣) .
بينما أطلق الدكتور طعيمة الجرف على الصورة الأولى ، اسم «المركزية الكاملة أو المطلقة» وأطلق على الصورة الثانية اسم «المركزية النسبية أو الجزئية» . راجع مؤلفه : مبادىء فى نظم الادارة المحلية ، القاهرة ١٩٦١ / ١٩٦٢ ، ص ٢٣ .
ويطلق الدكتور / محمد محمد رمضان على الصورة الأولى اسم «المركزية المكثفة» ويطلق على الصورة الثانية اسم «المركزية المخففة» راجع رسالته للدكتوراه بعنوان : الوصاية على الهيئات المحلية ، جامعة عين شمس سنة ١٩٧٦ م ، صفحتى ٢٢ و ٢٣ .

(١) راجع :
Charle DEBBASH : Droit administratif , P. 89 .

وجودها فى الوقت الحاضر ، نظراً لصعوبة الأخذ بها من ناحية ، ولعدم اتفاقها مع اتساع أقاليم الدول المعاصرة وتزايد مشاكل النشاط الادارى واتساع نطاقه ، من ناحية أخرى .

الصورة الثانية - عدم التركيز الادارى :

على العكس من سابقتها ، تفترض هذه الصورة عدم تركيز سلطة البت فى كافة مهام الوظيفة الادارية بيد السلطة المركزية ، بل تتطلب إعطاء قدر من الصلاحيات أو الاختصاص باتخاذ القرار فى بعض الأمور ، وذلك فى إطار مبدأ وحدة السلطة وتدرجها [1] بحيث تكون السلطة المركزية بالعاصمة هى المرجع الأعلى فى هذا الشأن .

فعدم التركيز الادارى يعنى إعطاء بعض الاختصاصات لبعض معاونى الوزير ، ولكن بدون المساس بمبدأ خضوعهم الكامل لسلطة الوزير كرئيس إدارى أعلى ، إنهم مجرد ممثلين للسلطة المركزية يخضعون لقراراتها وتوجيهاتها [2] . فهو إذن مجرد أسلوب فنى يسمح بإعطاء بعض الاختصاصات لممثلى السلطة المركزية فى الأقاليم أو رؤساء فروعها فى

---

(١) يذكر الأستاذ رينيه شابى أنه باستثناء رئيس الدولة ورئيس الوزراء والوزراء.. فإن كل سلطة إدارية إما أن تكون سلطة غير مركزة Deconcentree أو سلطة لا مركزية ، ويقرر أنه يوجد عدم تركيز إدارى عندما تتحول سلطة القرار المقررة للهيئات العليا إلى الهيئات الأدنى منها فى السلم الادارى الداخلى للتنظيم الادارى ، راجع مؤلفه القانون الادارى العام ، ١٩٨٥ م ، سابق الاشارة اليه ، صفحتى ٢٦٣ و ٢٦٥ .

(٢) راجع مؤلف بنوا ، القانون الادارى الفرنسى ، ١٩٦٨ م ، سابق الاشارة اليه ، ص ٩٨ .

العاصمة ، مع الخضوع للسلطة المركزية [1] .

والصورة الثانية من المركزية هى السائدة فى الوقت الحاضر ، نظراً لاتفاقها مع أوضاع العصر الحديث ، من ناحية ، وسماحها بقدر من المرونة يسمح بمواجهة المتطلبات الادارية المتطورة ، من ناحية أخرى .

والواقع أنه مهما تعددت صور عدم التركيز الادارى واختلفت أشكاله، فإنه يبقى محكوماً بالأصل العام فى المركزية وهو تركيز سلطة البت النهائى فى الوظيفة الادارية بيد السلطة المركزية فى العاصمة . فطالما توافرت أركان المركزية ، فإن تعدد صورها لا يؤثر فى قيامها .

ثالثاً - أركان المركزية الادارية :

١١٣ - تقوم فكرة المركزية الادارية على أساس تجميع أو تركيز مهام الوظيفة الادارية بيد السلطة المركزية وفروعها ، فى ظل التبعية الهرمية المتدرجة داخل السلم الادارى ، ومع الخضوع لمبدأ السلطة الرياسية الذى يحكم العلاقة بين الهيئات والأشخاص الأعلى والهيئات والأشخاص الأدنى منها .

وعلى ذلك ، تتمثل أركان أو مقومات أو عناصر المركزية الادارية فيما يلى [2] :

---

(١) راجع مؤلف فيدل ، القانون الادارى ، سابق الاشارة اليه ، ص ٦٣٩ .

(٢) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

- الدكتور بكر القبانى ، مؤلفه : القانون الادارى ١٩٨٧ م ، ص ١٢٦ وما بعدها .
- الدكتور طعيمة الجرف ، مؤلفه : القانون الادارى ١٩٧٨ م ، ص ١٧٥ وما بعدها . (=)

أولاً - تركيز الوظيفة الادارية بيد السلطة المركزية :

يتطلب أسلوب المركزية الادارية تركيز مهام الوظيفة الادارية بيد السلطة المركزية ، مما يعنى حصر القيام بكل أعباء الوظيفة الادارية بيد السلطة المركزية وفروعها التابعة لها فى مختلف أنحاء الدولة ، الأمر الذى يتطلب أن تكون سلطة البت النهائى فى جميع الشئون الادارية بيد السلطة المركزية ، من ناحية . وأن تحتكر هذه السلطة أيضاً مهمة تعيين الموظفين فى جميع أنحاء الدولة .

ويتحقق هذا الركن ، سواء كان الأسلوب المتبع هو أسلوب التركيز الادارى ، أو أسلوب عدم التركيز الادارى ، لأن سلطة التقرير أو البت النهائى فى جميع الشئون الادارية ، ستكون فى النهاية بيد السلطة المركزية.

ثانياً - تبعية هرمية داخل السلم الادارى :

تفترض المركزية الادارية قيام تبعية عضوية ترتبط بها جميع وحدات الجهاز الادارى المركزى من ناحية ، وجميع الموظفين العاملين بالجهاز الادارى، من ناحية أخرى . فالكل يخضع لمبدأ التدرج الادارى La hierarchie administrative ، فلئن كانت كل وحدات الجهاز الادارى وموظفيه

(=) - بنوا . مؤلفه سابق الاشارة اليه ، ص ٩٨ .

- ريفيرو . مؤلفه سابق الاشارة اليه ، ص ٣٢٢ وما بعدها .

- الدكتور صبرى توفيق حموده : اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية فى ليبيا ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٢ م ، ص ١٤ وما بعدها .

تشارك فى القيام بمهام الوظيفة الادارية ، كل وفقاً لما هو مقرر بالأنظمة واللوائح ، فإن الجميع يخضع لمبدأ التدرج الادارى ، الذى يؤدى فى النهاية إلى الخضوع المتتالى للأدنى لمن هو أعلى منه ، حتى نصل فى النهاية إلى قيادة الجهاز الادارى والرئيس الادارى الأعلى المتمثل فى الوزير بوصفه الرئيس الادارى الأعلى لوزارته .

ثالثاً – سلطة رئاسية :

وهى السلطة التى يمارسها الرئيس على مرؤوسيه ، سواء بالنسبة لأشخاصهم أو على أعمالهم .

وهى تمثل العلاقة بين الرئيس والمرؤوس : «سلطة رئاسية» إذا نظر اليها من ناحية الرئيس ، وتسمى «واجب الطاعة» إذا نظر اليها من ناحية المرءوس .

والسلطة الرئاسية Le pouvoir hierachique ليست حقاً أو امتيازاً شخصياً للرئيس الادارى ، بل هى اختصاص يجب أن يمارسه الرئيس الادارى وفقاً لأحكام القوانين واللوائح ، وبهدف تحقيق المصلحة العامة .

والسلطة الرئاسية إنما تمارس بواسطة سلطة على سلطة أخرى فى الدولة ، وتتميز بثلاث سمات هى (١) :

أولاً – هى سلطة تمارس تلقائياً وبقوة القانون ، أى أنها تمارس سواء بطلب أو بدون طلب .

---

(١) راجع مؤلف رينيه شابى ، سابق الاشارة اليه ، ص ٢٦٧ وما بعدها .

ثانياً - هى حق قانونى ، تجد مصدرها فى القانون . ومن ثم فهى تمارس دائماً سواء وجد نص بذلك ، أو لم يوجد نص ، فهى واجبة دون حاجة لنص صريح بتقريرها .

ثالثاً - هى سلطة شاملة ، فهى تتضمن رقابة ملاءمة العمل الادارى، وذلك فضلاً عن رقابة مشروعيته .

رابعاً - السلطة الرئاسية أو واجب الطاعة :

١١٤ - تتسع السلطة الرئاسية ، فتسرى فى مواجهة أشخاص المرءوسين كما تسرى على أعمالهم . أى أنها تتضمن سلطة الرئيس على شخص المرءوس ، ثم على أعمال المرءوس .

فالسلطة الرئاسية اختصاص شامل ، يتناول المرءوس فى شخصه وفى أعماله [١] . على أن يتم ذلك كله طبقاً لأحكام القانون ، ووفقاً للضوابط التى يقررها فى هذا الشأن .

فبالنسبة لشخص المرءوس ، يتمتع الرئيس الادارى بسلطة التعيين والنقل والترقية ومنح العلاوات والمكافآت والتأديب ، على أن سلطة الرئيس فى كل ذلك ليست مطلقة ، بل هى سلطة مقيدة يمارسها وفقاً للقوانين واللوائح ، ومع التقيد بالضوابط المقررة لها فى هذا الشأن .

وبالنسبة للسلطة الرئاسية على أعمال المرءوس ، فإنها قد تأخذ صورة

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى ، مؤلفه مبادىء القانون الادارى ، سابق الاشارة اليه ، ص ٧٣ .

التوجيه السابق ، كما قد تأخذ صورة التعقيب اللاحق .

وتتمثل سلطة التوجيه ، فيما يقرره القانون للرئيس الادارى من سلطة اصدار التعليمات والأوامر سواء كانت كتابية أو شفوية ، والمنشورات والكتب الدورية ، وذلك بهدف توجيه المرءوسين للقيام بواجباتهم الوظيفية .

وبصفة عامة ، يلتزم المرءوس باحترام وتنفيذ كل توجيهات رئيسه وأوامره وقراراته ، إلا إذا كانت مخالفة للقوانين واللوائح أو كان يترتب على تنفيذها ارتكاب جريمة جنائية ، وذلك وفقاً للضوابط التى سنوضحها فيما بعد .

أما سلطة التعقيب ، فتتمثل فيما يقرره القانون الادارى للرئيس من سلطة الرقابة على أعمال مرءوسيه ، وهى رقابة شاملة تتضمن رقابة الملاءمة ، فضلاً عن رقابة المشروعية .

قد تأخذ سلطة التعقيب صورة الإقرار ، فيكون للرئيس الادارى سلطة اقرار عمل مرءوسيه سواء كان هذا الاقرار صريحاً أو ضمنياً .

كما تأخذ سلطة التعقيب صورة تعديل قرارات المرءوس ، وكذلك قد تأخذ صورة إيقاف قرارات المرءوس أو إلغاء هذه القرارات . على أن يتم ذلك كله بهدف تحقيق المصلحة العامة ، ووفقاً لما تقرره القوانين واللوائح فى هذا الشأن .

وكما سبق وأوضحنا فان السلطة الرئاسية ليست امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الادارى ، بل هى اختصاص يقرره القانون . ومن ثم يجب

ممارستها طبقاً للقوانين واللوائح ومن أجل تحقيق المصلحة العامة ، كما يسأل الرئيس الادارى إدارياً وقضائياً عن كيفية ممارستها .

وقد أوضحنا أن الرئيس الادارى يمارس سلطاته على شخص مرءوسه (فى حياته الوظيفية وليس فى حياته الشخصية) ، كما يمارس سلطاته على أعمال مرءوسه وتتمثل فى سلطتى التوجيه والتعقيب . ويلتزم المرءوس بطاعة رئيسه فى كل ما يصدره من أوامر وتوجيهات بناء على سلطاته السابقة ، ولكن بشرط أن تكون أوامر الرئيس وتوجيهاته مشروعة . ولذلك يفرق الفقه بين حالات ثلاث [1] :

الحالة الأولى - أوامر الرئيس المشروعة :

يلتزم المرءوس بطاعة أوامر رئيسه ، طالما كانت متفقة مع أحكام القوانين واللوائح على أن يكون من حق المرءوس مناقشة الرئيس وإبداء وجهة نظره بهدف تحقيق المصلحة العامة مع الالتزام بالاحترام الواجب للرئيس .

ولا يعنى التزام المرءوس بواجب الطاعة فى مواجهة رئيسه أن يتجرد من اعتزازه بنفسه واستقلال رأيه والدفاع عن وجهة نظره .

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
- مؤلفنا : القانون الادارى ، ١٩٩٤ ، ص ١٢٧ وما بعدها .
- د. طعيمة الجرف : القانون الادارى ، ١٩٧٨ م ، ص ١٨٠ وما بعدها .
- د. عاطف البنا : نظم الادارة المحلية ، ص ٣٤ وما بعدها .
- الدكتور بكر القبانى : الخدمة المدنية فى المملكة العربية السعودية ، الرياض ، ١٤٠٢ - ١٩٨٢ ، ص ٢٩٨ وما بعدها .

وقد حدد القضاء الاداري - من حوالى نصف قرن - الاطار العام فى هذا الشأن ، عندما قضى بأنه «لا تثريب على الموظف إن كان معتداً بنفسه واثقاً من سلامة نظره ، شجاعاً فى إبداء رأيه صريحاً فى ذلك أمام رئيسه لا يداري ولا يرائى ما دام لا يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار ، وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك، إذ الصراحة فى إبداء الرأى بما فيه وجه المصلحة العامة مطلوبة حتى لا تضيع تلك المصلحة فى تلافيف المصانعة والرياء ، وتتلاشى بعوامل الجبن والاستخذاء . كما لا يضير أن تكون له وجهة نظر معينة فى المسألة يدافع عنها ويجتهد فى إقناع رئيسه للأخذ بها ما دام يفعل ذلك بحسن نية فى سبيل المصلحة العامة ، ولا جناح عليه أن يختلف مع رئيسه فى وجهات النظر ، إذ الحقيقة دائماً وليدة اختلاف الرأى لا يجليها إلا قرع الحجة بالحجة والبرهان بالبرهان، وإنما ليس له أن يخالف ما استقر عليه رأى الرئيس نهائياً أو يقيم العراقيل فى سبيل تنفيذه ، إذ أصبحت الطاعة واجبة بعد أن خرجت المسألة من دور البحث إلى دور التنفيذ» (1) .

ويقرر الحكم السابق المبادىء العامة التالية :

١ - من حق المرءوس أن يكون معتداً بنفسه ، معتزاً بكرامته ، محافظاً على استقلال رأيه .

٢ - أثناء البحث والمناقشة ، يكون من حق المرءوس مراجعة رئيسه

---

(1) حكم محكمة القضاء الاداري بمصر . بتاريخ ٢١ / ٦ / ١٩٥٠ فى الدعوى رقم (١٩٥) لسنة ٢ ق . المجموعة . السنة الرابعة ص ٩١٦ .

ومناقشته ، ومحاولة إقناعه بوجهة نظره .

٣ - لا تثريب على المرءوس إن اختلف مع رئيسه فى الرأى ، ما دام يفعل ذلك بحسن نية وفى سبيل المصلحة العامة .

٤ - فى حالة الاختلاف مع الرئيس فى الرأى ، يجب على المرءوس الالتزام بما تقتضيه الوظيفة من تحفظ ووقار والتزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك .

٥ - إذا استقر الرئيس نهائياً على رأى معين ، يلتزم المرءوس بتنفيذ رأى رئيسه بكل جدية واخلاص ، وفقاً لمقتضيات واجب الطاعة .

ويتضح لنا من كل ما سبق أن السلطة الرئسية وإن كانت تفرض التزام المرءوس بواجب الطاعة ، فإنها لا تجرد المرءوس من اعتزازه بنفسه ودفاعه عن رأيه ، وحقه فى التظلم والشكوى من تصرفات رئيسه ، على أن يكون طبقاً لأحكام القوانين واللوائح ، ووفقاً للإجراءات المقررة بها .

الحالة الثانية - أوامر الرئيس المخالفة للقانون :

يجد المرءوس نفسه هنا أمام واجبين متعارضين : واجب احترام القانون وواجب طاعة الرئيس ، فأيهما يلتزم ؟

اختلف الفقه فى هذا الشأن ، فذهب رأى إلى وجوب طاعة المرءوس للقانون ، وذلك إعلاء لقاعدة الشرعية . وذهب رأى ثان إلى القول بالتزام المرءوس بطاعة أوامر الرئيس حتى ولو كانت مخالفة للقانون ، وذلك ضماناً لحسن سير العمل الادارى . أما الرأى الثالث فيذهب إلى وجوب طاعة

الرئيس إلا إذا كان عدم الشرعية واضحاً ظاهراً ، وجسيماً ، يضر المصلحة العامة بصورة خطيرة .

وقد بينت المادة ٥٥ / ٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة بمصر رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ حكم هذه الحالة ، فنصت على ما يلى :

«لا يعفى العامل من العقوبة استناداً لأمر رئيسه ، إلا إذا أثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر اليه من هذا الرئيس على الرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة ، وفى هذه الحالة تكون المسئولية عن مصدر الأمر وحده» .

ويأخذ القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بذات القاعدة فى المادة ٧٨ منه التى تقرر «لا يعفى العامل من الجزاء استناداً إلى أمر صادر اليه من رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر اليه من هذا الرئيس لى الرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده ولا يسأل العامل مدنياً إلا عن خطئه الشخصى» .

ويتضح لنا مما سبق ان السلطة الرئاسية لا تعنى التزام المرءوس بأوامر رئيسه المخالفة للقوانين واللوائح ، وأن أوامر الرئيس المكتوبة يمكن أن تكون سبباً للإعفاء من المسئولية وفقاً لضوابط معينة سبق إيضاحها .

فما هو الضع إذا كان أمر الرئيس المخالف للقانون الادارى يؤدى الى ارتكاب جريمة جنائية ؟

الحالة الثالثة - أوامر الرئيس التى يكون تنفيذها جريمة جنائية :

القاعدة العامة فى هذا الشأن هى أن أوامر الرئيس لا تعتبر سبباً من أسباب الإباحة ، وبالتالى فإن المرءوس لا يلتزم بتنفيذ أوامر رئيسه إذا كان تنفيذها يكون جريمة جنائية . إلا أن القانون المصرى قد أعفى المرءوس من المسئولية الجنائية المترتبة على تنفيذ أوامر رئيسه ، وذلك إذا توافرت ثلاث شروط نصت عليها المادة ٦٣ من قانون العقوبات ، هذه الشروط هى :

١ - اذا ارتكب المرءوس الفعل تنفيذاً لأمر صادر اليه من رئيس وجبت عليه طاعته أو اعتقد أنها واجبة عليه .

٢ - أن يكون المرءوس حسن النية .

٣ - ألا ينطوى فعل المرءوس على الإجرام بشكل واضح .

أما المسئولية المدنية فقد حددتها المادة ١٦٧ من القانون المدنى المصرى كما يلى :«الموظف العام لا يكون مسئولاً عن عمله الذى أضر بالغير اذا قام به تنفيذاً لأمر صدر اليه من رئيس متى كانت طاعة هذا الأمر واجبة عليه أو كان يعتقد أنها كانت واجبة ، وأثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذى وقع منه وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة وأنه راعى فى عمله جانب الحيطة» .

ونخلص مما سبق إلى أن السلطة الرئاسية انما تمارس تحقيقاً للمصلحة العامة من ناحية ، ووفقاً للضوابط التى حددها القانون فى هذا الشأن ، من ناحية أخرى .

المطلب الثانى

اللامركزية الادارية

١١٥ – اللامركزية أسلوب من أساليب التنظيم الادارى ، يقوم على أساس توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة الادارية المركزية من ناحية ، وهيئات ادارية مستقلة ، من ناحية أخرى .

فالأصل هو توزيع مهام الوظيفة الادارية بين أكثر من شخص أو هيئة ادارية ، بكل ما يترتب على ذلك من آثار ، وبكل ما يتطلبه من مقومات أو أركان .

وبرغم الاتفاق على قيام اللامركزية على مقومات أو أركان عامة لا توجد اللامركزية إلا بتوفرها ، إلا أن تطبيق هذه المقومات إنما يختلف من دولة لأخرى ، تأثراً بالوضع الخاص بكل دولة واختلاف ظروفها التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية ، الأمر الذى يترتب عليه تعدد نظم اللامركزية الادارية ، واختلافها من دولة لأخرى .

ويتمثل جوهر اللامركزية الادارية فى توزيع مهام الوظيف الادارية بين السلطة الادارية المركزية وسلطات ادارية أخرى مستقلة ، أى تؤدى الى تعدد مراكز اتخاذ القرارات ، الأمر الذى يتطلب تعدد الأشخاص العامة ، فهى تفترض إذن تعدد الأشخاص العامة ، من ناحية ، والاستقلال النسبى لهذه الأشخاص فى علاقتها ببعضها ، من ناحية أخرى .

١١٦ – وقد تعددت تعريفات الفقهاء للامركزية الادارية ، حيث

يختلف كل تعريف عن الآخر فى تركيز كل واحد على عنصر أو أكثر من عناصر اللامركزية الادارية ، وإن اتفقت كل التعريفات على جوهر اللامركزية .

فالبعض يعرفها بأنها تخويل بعض اختصاصات من السلطة المركزية - أى الدولة - لمصلحة أشخاص ادارية أخرى (١) .

بينما يركز البعض الآخر على أهمية الاستقلال وانتخاب أعضاء الهيئات الادارية اللامركزية ، فيعرفها بأنها وضع سلطات القرار فى يد هيئات أخرى غير ممثلى السلطة المركزية ، هيئات غير خاضعة لواجب الطاعة للسلطة الرئاسية ، وأن تكون غالباً منتخبة بواسطة المواطنين ذوى المصلحة (٢) .

فى حين يبرز البعض عنصر رقابة السلطة الادارية المركزية على الهيئات الادارية المستقلة ، فيعرف اللامركزية بأنها توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية فى العاصمة وهيئات محلية أو مصلحية مستقلة ، بحيث تكون الهيئات فى ممارستها لوظيفتها الادارية تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية (٣) .

ويوجز البعض تعريف اللامركزية الادارية فيقرر أنها تقوم على توزيع

---

(١) أوبى ، مؤلفه سابق الاشارة اليه ، ص ٨٧ .

(٢) فيدل ، مؤلفه القانون الادارى ، سابق الاشارة اليه ، ص ٦٣٩ .

(٣) د. سليمان الطماوى ، مؤلفه سابق الاشارة اليه ، ص ١١١ .

الاختصاصات الادارية بين السلطة الادارية المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة يمارس كل منها اختصاصات ادارية محددة فى نطاق موضوع معين [1] .

فيقوم النظام اللامركزى على أساس توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية من ناحية ، وهيئات ادارية مستقلة ومتخصصة على أساس اقليمى أو مصلحى من ناحية أخرى [2] .

فاللامركزية الادارية يقصد بها إذن توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة الادارية المركزية وهيئات ادارية مستقلة اقليمية أو مرفقية . فهى إما أن تكون لا مركزية اقليمية أو محلية ، أو لا مركزية مرفقية أو مصلحية .

واللامركزية الاقليمية أو المحلية قد تأخذ اسم الادارة المحلية أو الحكم المحلى ، أو الحكم الشعبى المحلى ، أما اللامركزية المصلحية أو المرفقية فقد تأخذ اسم الهيئات العامة أو المؤسسات العامة ، فهى اذن تسميات وإن كانت تقوم على جوهر واحد أو أصل عام مشترك ، إلا أنها تختلف من دولة لأخرى حسب ظروف كل دولة .

ولكن ما هى مزايا أسلوب اللامركزية الادارية ؟

---

(١) الدكتور ثروت بدوى ، مؤلفه القانون الادارى ، ١٩٧٤ م ، ص ٣٤٣ .

(٢) الدكتور طعيمة الجرف ، مؤلف القانون الادارى ١٩٧٨ م ، ص ٢٦٢ .

أولاً - مبررات ومزايا اللامركزية :

١١٧ - لا شك فى أهمية الأخذ بأسلوب اللامركزية الادارية لاعتبارات سياسية وادارية ومالية : فسياسياً ، يعتبر الأخذ باللامركزية الادارية استجابة لمتطلبات الديمقراطية المعاصرة التى تتجه لتوسيع نطاق الديمقراطية ليشمل الادارة (الديمقراطية الادارية) إلى جانب السياسة (الديمقراطية السياسية) .

وإدارياً : من الضرورى الأخذ بأسلوب اللامركزية الادارية ، للتمكن من القيام بأعباء الادارة المتزايدة فى ظل مذهب التدخل واتساع نطاق نشاط الادرة وامتداده لمجالات جديدة تزداد يوماً بعد يوم .

ومالياً : تبدو اللامركزية الادارية أكثر تحقيقاً للعدالة من الناحية المالية ، سواء من حيث فرض الضرائب والرسوم ذات الطابع الاقليمى ، أو من حيث إنفاق حصيلة هذه الضرائب .

ولئن كانت مزايا اللامركزية المرفقية واضحة فى كونها توفر التخصص فى القيام بنشاط ذى طبيعة واحدة ، مما يحقق الكفاية والفاعلية فى النشاط الادارى ، فإن مزايا اللامركزية الاقليمية أو المحلية ذات جوانب متعددة .

ويرى الفقه أن اللامركزية الاقليمية أو المحلية يمكن أن تحقق المزايا

التالية [1] :

١ - تعميق الديمقراطية وتوسيع نطاق مشاركة الأفراد فى إدارة شئونهم المحلية .

٢ - ادارة الشئون المحلية بما يحقق حاجات الأفراد ، ويستجيب لحاجات السكان المحليين .

٣ - تحقيق العدالة فى توزيع حصيلة الضرائب المحلية .

٤ - القدرة على مواجهة الأزمات ، نظراً لتعدد مراكز اتخاذ القرار .

٥ - قد تكون اللامركزية المحلية حلاً مناسباً لمواجهة المشاكل الداخلية فى بعض الدول التى لا تتحقق بين أفرادها عوامل الانسجام والاتفاق بسبب اختلاف الظروف .

ولكن ما هى عيوب اللامركزية المحلية ؟

يرى البعض أن اللامركزية المحلية يمكن أن تؤدى إلى المساس بوحدة الدولة بسبب تقسيم الدولة الى وحدات ادارية مستقلة ، ولكن هذا غير صحيح لأن هذه هى مجرد وحدات ادارية ، تخضع للسلطات العليا فى الدولة ، وهى لا تمارس إلا جزءاً من سلطة الدولة الادارية وتحت رقابة الدولة

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

- الدكتور أحمد محمد المصرى ، الادارة المحلية ، الاسكندرية ١٩٨٦ ، ص ٢٣ وما بعدها .
- الدكتور أنس قاسم جعفر ، المرجع سابق الاشارة اليه ، ص ١١٦ وما بعدها .
- الدكتور عثمان خليل ، مؤلفه القانون الادارى ، ص ١٢٧ .

وباشرافها ، ومن ثم فلا يوجد ما يمكن أن يهدد وحدة الدولة . أما اذا حدث ذلك فإن سببه لا يكون نتيجة الأخذ باللامركزية المحلية بل لأسباب أخرى قد تكون سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية .

كما أن القول بأن الأخذ باللامركزية المحلية قد يؤدى إلى التعارض مع وحدة الاتجاه الادارى فى الدولة ، لا يذكر الحقيقة كلها فالأصل أننا ما زلنا فى دولة واحدة تسيطر عليها فلسفة واتجاهات سياسية وادارية واحدة . كما أن الأساليب الادارية إنما تقرر على ضوء القوانين واللوائح التى تسرى فى كل أقاليم الدولة . وفى جميع الحالات يمكن مراعاة عدم حدوث هذا العيب، وذلك بالحرص على تقرير اتجاهات وسياسات عامة فى مجال النشاط الادارى سواء كان مركزياً أو لا مركزياً ، طالما أن ذلك هو الأكثر تحقيقاً للمصلحة العامة .

كذلك قيل أن الهيئات المحلية تفتقر إلى الخبرة ، الأمر الذى يمكن أن يؤثر فى قدرتها على القيام بمهامها ، وعلاج ذلك ممكن دائماً ، وذلك بالعمل على مد الهيئات المحلية بالخبرات التى تساعدها على أداء مهامها، فضلاً عن أن استمرارها فى القيام بمهامها سيزيد - مع الوقت - من خبرتها فى مجال النشاط الادارى المحلى .

ويرى الفقه أن اللامركزية الادارية لا تتحقق إلا بتوافر عنصرين يكمل أحدهما الآخر هما : التشخيص القانونى ، والاستقلال .

ويقصد بالتشخيص القانونى تمتع الهيئة اللامركزية بالشخصية القانونية ، بكل ما يترتب على ذلك من نتائج .

ولكن التمتع بالشخصية القانونية وحده لا يكفى لتحقيق اللامركزية، بل لا بد من توافر عنصر أو شرط الاستقلال . فقد تتمتع مؤسسة ما بالشخصية المعنوية المستقلة ولكنها لا تكون مستقلة فى مواجهة السلطة المركزية ، الأمر الذى يؤدى إلى القول بأنها لا تعتبر هيئة لا مركزية بمعنى الكلمة .

ويقصد بالاستقلال ، سلطة اتخاذ القرار فيما يدخل فى اختصاص الهيئة اللامركزية دون تدخل السلطة المركزية ، اللهم إلا فى الحدود المقررة لها قانوناً تحت اسم الرقابة أو الوصاية الادارية .

كما أن الاستقلال لا يتأكد ولا يؤتى إلا اذا كانت الهيئة اللامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ، فلا استقلال حقيقياً دون التمتع بالشخصية المعنوية .

إذن للقول بوجود لا مركزية ادارية لا بد من توافر عنصرى التمتع بالشخصية المعنوية من ناحية ، والاستقلال فى مواجهة السلطة المركزية ، من ناحية أخرى .

ثانياً - صور اللامركزية :

١١٨ - اللامركزية الادارية تتخذ إحدى صورتين :

اللامركزية المرفقية أو المصلحية ، واللامركزية الاقليمية أو المحلية .

واللامركزية المرفقية أو المصلحية تكون عندما يمنح الاستقلال لمرفق معين ، بحيث يكون مستقلاً عن السلطة الادارية المركزية . ويطلق عليه فى

هذه الحالة اسم الهيئة العامة أو المؤسسة العامة ، وهى إحدى المرافق العامة .

أما اللامركزية الاقليمية أو المحلية ، فهى تقوم على أساس اقليمى ، على أساس استقلال مجموعة من السكان بادارة بعض شئونهم الادارية المحلية . وهذه الصورة كانت ولا تزال تحظى بعناية واهتمام أكثر من الأخرى، نظراً لارتباطها باعتبارات سياسية بالنظر اليها كوسيلة للأخذ بمزيد من الديمقراطية فى مجال الادارة العامة .

وبرغم أن أن كلا من اللامركزية المرفقية واللامركزية المحلية تعتبر صورة من صور اللامركزية الادارية ، تعتمد على جوهر واحد هو توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة الادارية المركزية وهيئات ادارية مستقلة ، إلا أنه يلاحظ وجود بعض الفروق بين اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية من أهمها :

١ - أساس نشأة الهيئات المحلية يكمن - أساساً - فى الاعتبارات السياسية التى تسعى إلى مشاركة السكان المحليين فى ادارة شئونهم المحلية توسيعاً للديمقراطية ، بينما تكون نشأة الهيئات المرفقية لاعتبارات فنية ، هى تحقيق الاستقلال الفنى والمالى والادارى لمرفق معين .

٢ - الشخص الادارى المحلى يقوم على مجموعة من الأفراد تجمعهم مصالح مشتركة ، فهو مجموعة أشخاص منحوا الشخصية المعنوية . أما الشخص الادارى المرفقى فهو مرفق أو مجموعة مرافق منحت الشخصية المعنوية .

٣ - الشخص الادارى المحلى ينشأ لرعاية شئون الأفراد فى إقليم محدد فأساسه إقليمى ، بينما الشخص الادارى المرفقى ينشأ لتحقيق غرض معين هو مرفق محدد بالذات ، فأساسه فنى .

وقد ذهب جانب من الفقه [١] إلى القول بأن اللامركزية الادارية ليس لها إلا صورة واحدة هى اللامركزية المحلية أو الاقليمية ، وأن اللامركزية المرفقية أو المصلحية ليست صورة من صور اللامركزية الادارية ، بل هى تتصل بتركيز أو عدم تركيز الاختصاصات الادارية ، وأن اللامركزية المرفقية تطبق على المستوى القومى ، كما تطبق على المستوى المحلى .

ومن جانبنا ، نحن نتفق مع ما ذهب اليه الرأى السابق من أن اللامركزية المرفقية تطبق على المستوى القومى كما تطبق على المستوى المحلى ، إلا أننا نختلف معه فيما عدا ذلك حيث ، يوجد اختلاف جوهرى بين عدم التركيز الادارى واللامركزية الادارية ، ففى الحالة الأولى لانزال فى ظل المركزية الادارية ومع الخضوع للسلطة الرئاسية ، أما فى الحالة الثانية فإن الأمر يختلف ، حيث يوجد استقلال وتمتع بالشخصية المعنوية ، والعلاقة بين السلطة المركزية والهيئة اللامركزية لا تخضع للسلطة الرئاسية ، بل هى رقابة أو وصاية ادارية ، ولا شك فى وجود فارق جوهرى بين السلطة الرئاسية والرقابة أو الوصاية الادارية .

---

(١) راجع :
- الدكتور رمزى الشاعر ، مذكرات فى نظم الادارة المحلية ، القاهرة ١٩٨٣ ، ص ٥ .
- ايزمان ، المركزية واللامركزية ، ص ٢٤ .

وفى تقديرنا ، فإننا نميل إلى الرأى الغالب الذى يرى أن للامركزية الادارية صورتين هما : اللامركزية المحلية ، واللامركزية المرفقية . ومع تسليمنا بقيامهما على أصل عام مشترك ، إلا أن لكل منهما سمات خاصة به ، ومع تسجيل الاهتمام المتزايد باللامركزية المحلية نظراً لتأثرها بالاعتبارات السياسية ، والنظر اليها على أنها أسلوب لتطبيق الديمقراطية فى مجال الادارة العامة بتقرير انتخاب أعضاء المجالس المحلية .

فما هى اللامركزية المحلية ؟

ثالثاً - أركان اللامركزية المحلية :

١١٩ - تقوم اللامركزية المحلية على توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة الإدارية المركزية وهيئات أو مجالس محلية مستقلة تخضع لرقابة السلطة المركزية [١] . وتتميز اللامركزية المحلية عن كل من اللامركزية المرفقية ، واللامركزية السياسية ، فاللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية وإن اتفقتا فى اقتصارهما على مجال الوظيفة الادارية فقط ، بمعنى أنهما صورتان لتوزيع الوظيفة الادارية ، إلا أن أساس التوزيع مختلف بالنسبة لكل منهما ، فتوزيع الوظيفة الادارية يتم على أساس شخصى وفى نطاق

---

(١) يعرف الدكتور صبحى توفيق حموده اللامركزية المحلية بما يلى :

«أن يعهد بادارة المسائل ذات الطابع المحلى إلى سلطات محلية مستقلة تعمل داخل وحدات محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية ، على أن تخضع فى تصرفاتها لرقابة السلطة المركزية» .

راجع رسالته بعنوان : اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية فى ليبيا ، جامعة القاهرة ، ص٦٦ .

مكانى محدد بالنسبة للامركزية المحلية، بينما يتم توزيع الوظيفة الادارية على أساس موضوعى ، وقد يتحدد بنطاق مكانى محدد أو يكون على مستوى كل اقليم الدولة بالنسبة للامركزية المرفقية .

أما اللامركزية المحلية واللامركزية السياسية (الفيدرالية) فالاختلاف بينهما كبير وعميق ، إنه اختلاف فى الجوهر والطبيعة وليس اختلافاً فى الدرجة والمدى [1] .

فاللامركزية المحلية يقتصر الأمر فيها على مجرد توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية وهيئات ادارية مستقلة تخضع لرقابة هذه السلطة واشرافها ، بينما الأمر ليس كذلك بالنسبة للامركزية السياسية ، حيث يتم توزيع الوظائف الثلاث بين «السلطة الاتحادية» و «سلطات الدويلات أو الولايات» .

وصفوة القول ، إن اللامركزية المحلية تعتبر أسلوباً ادارياً بينما تعتبر اللامركزية السياسية «أسلوباً دستورياً» ، أى أن الأخذ بالأسلوب الأول ينتج عنه «وحدات إدارية» فى حين ينتج عن الأخذ بالأسلوب الثانى «وحدات دستورية» .

---

(١) راجع :
- الدكتور سليمان محمد الطماوى ، مؤلفه سابق الاشارة اليه ، ص ١٢٨ وما بعدها .
- الدكتور صبرى توفيق حموده ، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية فى ليبيا ، سنة ١٩٧٣ ، ص ١٠٦ وما بعدها .
- دى لوبادير ، مؤلفه سابق الاشارة اليه ، ص ٩٧ وما بعدها .

والفوارق كثيرة وواضحة بين كل من الوحدات الادارية والوحدات الدستورية [1] ، فاللامركزية ليست الفيدرالية ، هى وإن كانت تؤدى إلى قيام أشخاص عامة أخرى غير الدولة ، فإن هذه الأشخاص العامة تكون لا طبيعة ادارية خاصة ، فهى لا تحوز أى جزء من السلطة التشريعية أو القضائية [2] .

ولا تتحقق اللامركزية المحلية إلا بتوافر ثلاثة عناصر أو أركان هى[3]:

---

(١) لمزيد من التفاصيل عن الفوارق المختلفة بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية ، راجع :
- الدكتور حسن محمد عواضه ، الادارة المحلية وتطبيقاتها فى الدول العربية بيروت ١٩٨٣ ، ص ١٩ وما بعدها .

(٢) فيدل ، مؤلفه ، سابق الاشارة اليه ، ص ٦٤٠ .

(٣) راجع :
- بنوا ، مؤلفه سابق الاشارة اليه ، ص ١٣٤ وما بعدها .
- دي لوبادير ، مؤلفه سابق الاشارة اليه ، ص ٨٨ وما بعدها .
- فيدل ، مؤلفه سابق الاشارة اليه ، ص ٦٤٠ وما بعدها .
- الدكتور سليمان الطماوي ، مؤلفه سابق الاشارة اليه ، ص ١١٣ وما بعدها .

بينما يرى الدكتور ثروت بدوى أن عناصر اللامركزية هى :

١ - وجود مجموعة مصالح اقليمية أو مرفقية متميزة من المصالح القومية .
٢ - ادارة ذاتية لهذه المصالح الاقليمية أو المرفقية ، أى تسيير هذه المصالح ذاتياً بواسطة أجهزة تابعة من هذه المصالح ومرتبطة بها .
٣ - الاعتراف لهذه المجموعة من المصالح المتميزة بالشخصية القانونية المستقلة عن شخصية الدولة .
٤ - الاعتراف للأجهزة اللامركزية بسلطة التقرير أو البت النهائى فى بعض الأمور .

راجع مؤلفه القانون الادارى ، المرجع سابق الاشارة اليه ، ص ٣٦٥ ، ٣٦٦ .

وجود مصالح محلية ذاتية متميزة ، قيام هيئة ادارية مستقلة (مجالس ادارية محلية مستقلة) تتولى رعاية هذه المصالح ، وخضوع هذه الهيئة لرقابة السلطة المركزية .

وسنبين المقصود بكل من هذه العناصر أو الأركان ، وذلك كما يلى :

العنصر الأول – وجود مصالح محلية متميزة :

يتطلب الأمر وجود مصالح محلية ذاتية ، متميزة ومشروعة تهم أهالى الوحدة المحلية بالدرجة الأولى ، الأمر الذى يميزها عن المصالح المحلية التى تهم الوحدات الأخرى من ناحية ، كما يميزها عن المصالح العامة التى تهم كل مواطنى الدولة من ناحية أخرى .

ويقوم المشرع الدستورى أحياناً بتحديد الاطار العام لهذه المصالح ، وإن كان المشرع العادى هو المختص دائماً ببيان وتحديد هذه المصالح المحلية. فالمشرع هو الذى يختص بتحديد المصالح المحلية وتمييزها عن المصالح القومية ، حيث لا يوجد معيار معين للتمييز بين ما هو قومى وما هو محلى «فالشئون المحلية فى كلمة واحدة ، إنما تحدد بالقانون»(١) .

ولا يكفى الاعتراف القانونى بوجود مصالح محلية متميزة ، بل يتطلب قيام اللامركزية المحلية إنشاء وحدة محلية يعترف لها بالشخصية المعنوية المستقلة (٢) ، وذلك بغرض تمكين مجلسها من كفالة المصالح

---

(١) دى لوبادير ، مؤلفه سابق الاشارة اليه ، ص ٨٩ .

(٢) تتمثل النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية لوحدات اللامركزية المحلية فيما (=)

المحلية ورعايتها .

العنصر الثانى - تكوين هيئة ادارية مستقلة :

تتطلب اللامركزية المحلية تشكيل مجلس مستقل أى تكوين هيئة ادارية محلية ، تمثل سكان الوحدة المحلية ، وتنوب عنهم فى رعاية مصالحهم المحلية ، الأمر الذى يعنى أن تنبثق هذه الهيئة من السكان ولا تفرض عليهم [1] . ويقتضى ذلك أن تشكل بالانتخاب العام المباشر ،

(=) يلى :

أولاً - قيام شخص ادارى عام مستقل بجوار الدولة ، إلا أن استقلاله ليس مطلقاً ، حيث يخضع لاشراف الدولة ورقابتها .

ثانياً - تكون له أمواله الخاصة ، سواء كانت أموالاً عامة «الدومين العام» أو أموالاً خاصة «الدومين الخاص» .

ثالثاً - يمكن مقاضاته عن طريق ممثله وذلك دون حاجة لمقاضاة الدولة ، كما يمكن له مقاضاة الغير بواسطة ممثله أيضاً .

رابعاً - يستقل بموظفيه فى الدولة ، وقد يخضع هؤلاء الموظفون لأحكام خاصة ، وإن كان ذلك لا يحول دون إمكانية خضوعهم للتشريعات التى تحكم موظفى الدولة .

خامساً - يكون له سلطة إصدار القرارات الادارية ، كما يكون له استخدام وسائل وأساليب القانون العام .

سادساً - استقلال مسئولية الدولة ، بحيث يتحمل كل ما يترتب من مسئولية عن ممارسته لنشاطه .

سابعاً - وفى مجال بحثنا ، يكون الشخص القانونى الذى يمثل الوحدة المحلية حق اشباع الحاجات العامة لأفراد الجماعة المحلية .

انظر : الدكتور عادل حمدى ، الاتجاهات المعاصرة فى نظم الادارة المحلية ، سنة ١٩٧٣ ، ص١٠١ وما بعدها .

(١) يقول فيدل «اللامركزية قيمة ديمقراطية ، لأنها تؤدى إلى ادارة الشئون المحلية بواسطة ذوى المصلحة أنفسهم أو بواسطة ممثليهم» مؤلفه سابق الاشارة اليه ، ص ٦٤ .

تعميماً للديمقراطية من ناحية [١] ، وكفالة لاختيار أقرب العناصر إحساساً ورعاية للمصالح المحلية من ناحية أخرى [٢] .

وعلى الرغم من كل ما يمكن أن يقال عن مزايا أو مبررات لتطعيم المجالس المحلية بعناصر معينة يتوفر لها الخبرة والكفاية لرعاية الشئون المحلية ، فإن ذلك يسلب اللامركزية المحلية أحد شروطها الأساسية، ويقلل من إمكانية الاستفادة الكاملة منها كوسيلة لإعداد وتدريب المواطنين «فإدارة الشئون المحلية بواسطة الشعب ومنتخبيها ينشىء مدرسة للتكوين المدنى ويعنى الممارسة الديمقراطية على مستوى الدولة» [٣] . ولئن كان ما سبق هو الأصل العام والوسيلة المثلى فى هذا الشأن ، إلا أن الظروف تختلف من دولة لأخرى ، بل تختلف فى الدولة الواحدة من وقت لآخر ، الأمر الذى قد يفضى إلى التدرج فى الأخذ بهذه الوسيلة . والسلطة

---

(١) يرى البعض ان الادارة المحلية هى أساس الديمقراطية .
لمزيد من التفاصيل ، راجع د. منير ابراهيم شلبى ، المرفق المحلى ، دراسة مقارنة ، القاهرة ١٩٧٧ ، ص ١٣ وما بعدها .

(٢) يجب أن يتكون المجلس - كما يقول الاستاذ دى لوبادير - من ممثلين للوحدة المحلية لا من ممثلين للسلطة المركزية فى الوحدة المحلية ، فيجب أن يكون اختيار أعضاء المجلس من داخل الوحدة المحلية وبواسطة أهالى هذه الوحدة .
راجع مؤلفه سابق الاشارة اليه ، ص ٩٠ .

(٣) ريفيرو ، مؤلفه سابق الاشارة إليه ، ص ٣١٦ .
يأخذ القانون بأحد أساليب ثلاثة لاختيار أعضاء المجالس المحلية هى : الانتخاب المباشر ، التعيين ، الجمع بين الانتخاب والتعيين ، ولكل طريقة مزايا وعيوب ، كما أن لكل طريقة تطبيقات قد تختلف من دولة لأخرى .
لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف الدكتور خالد سمارة الزعبى : تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها ، الاسكندرية ، ١٩٨٤ ، ص٩١ وما بعدها .

المختصة فى كل دولة هى التى تقدر ما يتفق مع ظروف هذه الدولة، ومن ثم يكون لها تقرير الوسيلة التى تتلاءم وظروف هذه الدولة .

ونحن وإن كنا من أنصار تكوين المجالس المحلية بالانتخاب العام المباشر ، إلا أننا نرى أن ذلك لا يتعارض مع ما نحبذه من ضرورة اشتراط اجادة القراءة والكتابة فيمن يتقدم للترشيح لعضوية المجالس المحلية ، الأمر الذى يكفل المام العضو بكل ما يدور فى إجتماعات المجلس وبمضمون قراراته ، فضلاً عن القضاء على ظاهرة قيام ممثلى السلطة المركزية بمهام المجالس المحلية من الناحية الفعلية فى بعض الدول .

العنصر الثالث - رقابة السلطة المركزية :

ويتمثل العنصر الثالث فى إخضاع المجالس المحلية لرقابة السلطة المركزية عند ممارستها لاختصاصاتها (١) ، الأمر الذى يكفل وحدة الدولة من ناحية ، ويمكن من التنسيق بين الوحدات المحلية وتنفيذ السياسة العامة للدولة من ناحية أخرى .

والأصل أن يختص المجلس المحلى بادارة الشئون المحلية طبقاً لما يحدده المشرع ، أى أن المجلس المحلى هو صاحب الاختصاص الأصيل بالتصرف فى الشئون المحلية .

فحرية التصرف هى القاعدة ، والرقابة هى الاستثناء ، كما أن الرقابة

---

(١) يعرف الأستاذ أوبى الرقابة أو الوصاية الادارية ، بأنها تترجم برقابة ادارية تمارس بواسطة السلطة المركزية على هيئات وأعمال الجماعات اللامركزية . مؤلفه سابق الاشارة اليه ، ص ٨٩.

لا تكون إلا بنص ، ولا تكون خارج النص [١] ، حيث لا تمارس الرقابة الا في حالات ، وطبقاً للشروط والأشكال التي نص عليها القانون [٢] . ويختلف الأسلوب الانجليزي في الرقابة عن نظيره الفرنسي [٣] ، فللحكومة الانجليزية حق التفتيش على أعمال الهيئات المحلية وتقديم تقارير عن أعمالها ، يترتب عليها تحديد المبالغ التي يرصدها البرلمان لمساعدتها ، ولها كذلك - بتصريح من البرلمان - اصدار اللوائح لتنظيم بعض الأمور المتعلقة بالهيئات المحلية ، وذلك فضلاً عن سلطتها الاستثنائية في بعض الحالات ، كالتصرف في الأملاك البلدية أو القروض ، أو الحسابات الختامية.

أما الأسلوب الفرنسي ، فيقرر رقابة شديدة ، وتتسع هذه الرقابة لتمارس على أعضاء المجالس (الاستقالة الحكمية) ورؤسائها (الوقف أو

---

(١) ريفيرو ، مؤلفه سابق الاشارة اليه ، ص ٨٩ .

(٢) فيدل ، مؤلفه سابق الاشارة اليه ، ص ٣١٢ .

(٣) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

- د. حسن محمد عواضه ، الادارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية ، بيروت ، ١٩٨٣ ، ص ٣٠ وما بعدها .
- د. خالد سمارة الزعبي ، مؤلفه سابق الاشارة اليه ، ص ٢٨٥ وما بعدها .
- د. سليمان الطماوي ، مؤلفه سابق الاشارة اليه ، ص ١٢١ وما بعدها .
- د. طعيمة الجرف ، القانون الاداري ، ص ٢٨٨ وما بعدها .
- د. ظريف بطرس : مبادىء الادارة المحلية وقضاياها ، ١٩٧١ ، ص ٢٣٨ وما بعدها .
- د. عادل محمود حمدي ، مؤلفه سابق الاشارة اليه ، ص ٢٧٨ ، ٤١١ وما بعدها .
- د. مصطفى أبو زيد فهمي : نظم الادارة المحلية في القانون المقارن . مقال بمجلة العلوم الادارية ، السنة الثالثة ، العدد الأول يونيو ١٩٦١ ، ص ١٩٢ ، ٢٠١ وما بعدها .

العزل) أو فى مواجهة المجلس ذاته (الحل) ، كما تمارس على أعمال المجلس، فتتخذ صورة التصديق الصريح ، وإبطال القرارات أو الحلول محل المجالس لإصدار بعض القرارات [1] .

وفى تقديرنا أن تقييم نظام ما وتقرير ما اذا كان يؤدى فعلاً إلى قيام لا مركزية حقيقية وفعالة أم لا ، إنما يتوقف على مدى ما يقرره بالنسبة لما يلى[2] :

١ - طريقة تشكيل المجالس المحلية ، وتمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة .

٢ - اختصاص المجالس المحلية بكل الشئون ذات الطابع المحلى .

٣ - تمتع المجالس بسلطة التقرير والبت ، لا مجرد الاستشارة وابداء الرأى .

٤ - وجود موارد مالية كافية ، تمكن المجالس المحلية من ممارسة اختصاصاتها .

٥ - التخفيف من رقابة السلطة المركزية على المجالس المحلية ،

---

(١) حدثت تعديلات جوهرية فى هذا الشأن سنة ١٩٨٧ بعد وصول الاشتراكيين للسلطة فى فرنسا .

(٢) يرى البعض أنه لكى تنجح اللامركزية فى أى بلد من البلاد لابد من توافر بعض الشروط مثل:
الاستقرار السياسى للحكومة ، استقرار علاقات الدولة الخارجية ، توفير الأمن العام واستتباب النظام ، توفير المناخ السياسى الملائم .
لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف الدكتور محمد محمد المصرى ، الادارة المحلية ، الاسكندرية ١٩٨٦ ، ص ٢٢ و ٢٣ .

وجعلها فى مجال المشروعية دون الملاءمة ، وتحديد حالاتها وشروطها .

١٢٠ - وتحظى الادارة المحلية باهتمام الجميع حكاماً ومحكومين : فالحكام يريدون عن طريقها ضمان الولاء وتنفيذ سياساتهم وتحقيق سيطرتهم على مختلف انحاء الدولة ، بينما يريد المحكومون تدبير شئونهم بانفسهم بعيداً عن تدخل السلطة المركزية وبما يضمن سرعة وحسن اشباع حاجاتهم العامة . ومن هنا كان الاهتمام بالادارة المحلية نصوصاً وتطبيقاً .

وقد اهتمت الدساتير المصرية المتعاقبة بالادارة المحلية ، فأفردت لها نصوصاً خاصة تحدد الاتجاهات العامة التى يجب مراعاتها عند وضع أحكام الادارة المحلية .

رابعاً - الأسس الدستورية للادارة المحلية :

١٢١ - مرت مصر بمراحل مختلفة فى تاريخها الحديث ، وقد تميزت كل مرحلة منها بسمات خاصة جعلتها تختلف عن غيرها ، الأمر الذى أدى إلى تطورات دستورية ثم التعبير عنها فى دساتير متعاقبة .

وقد صدر أول دستور دائم لمصر بتاريخ ١٩ ابريل ١٩٢٣ ، وذلك فى أعقاب ثورة سنة ١٩١٩ . ثم ألغى العمل به ، وصدر دستور ٢٢ اكتوبر سنة ١٩٣٠ الذى لم يستمر العمل به طويلاً ، حيث ألغى ، وأعيد العمل بدستور سنة ١٩٢٣ مرة أخرى .

وفى أعقاب قيام ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، صدر اعلان دستورى سنة ١٩٥٣ ، أعقبه صدور أول دستور دائم لجمهورية مصر بتاريخ ٢٣

يونيو سنة ١٩٥٦ .

الا أن قيام الجمهورية العربية المتحدة بوحدة كل من مصر وسوريا قد أدى إلى صدور دستور مؤقت للدولة الجديدة فى ٥ مارس سنة ١٩٥٨ ، ثم حدث الانفصال ، فصدر اعلان دستورى فى مصر بتاريخ ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢ ، أعقبه صدور دستور مؤقت بتاريخ ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ .

ثم توالت الأحداث وتغيرت الظروف ، فصدر دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ ، وهو الدستور المطبق حالياً ، وقد عدل مرة واحدة سنة ١٩٨٠ .

وفى دراستنا للأسس الدستورية للادارة المحلية فى مصر ، سوف نكتفى ببيان هذه الأسس فى الدساتير الدائمة ، مع الاشارة لمضمونها فى الدساتير المؤقتة كلما اقتضت الحاجة أو تحققت فائدة من هذه الاشارة .

ومن ثم سندرس الموضوع على النحو التالى :

أولاً - الأسس الدستورية للادارة المحلية فى دستورى سنة ١٩٢٣ وسنة ١٩٣٠ .

ثانياً - الأسس الدستورية للادارة المحلية فى دستور سنة ١٩٥٦ .

ثالثاً - الأسس الدستورية للادارة المحلية فى دستور سنة ١٩٧١ .

أولاً - الأسس الدستورية للادارة المحلية فى دستور سنة ١٩٢٣ :

١٢٢ - تضمن دستور سنة ١٩٢٣ أسس الادارة المحلية فى الفصل الخامس منه المعنون «مجالس المديريات والمجالس البلدية» ، وذلك فى

مادتين هما : المادة ۱۳۲ والمادة ۱۳۳ .

وبالاطلاع على نصوص هاتين المادتين ، يتضح لنا ان الدستور المذكور قد قرر قيام نظام الادارة المحلية وفقاً للأسس العامة التالية :

أولاً - تقسيم الدولة الى مديريات ومدن وقرى ، تمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية .

وقد جاءت صياغة النص عامة ، حيث يفهم منها امكانية اضافة أنواع أخرى للوحدات الادارية ، الا انه لا يمكن الغاء أى من الأنواع الثلاثة.

ثانياً - تتمتع المديريات والمدن والقرى بالشخصية المعنوية ، وهى تعتبر من أشخاص القانون العام .

ثالثاً - يختص القانون ببيان ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية بأنواعها ، واختصاصاتها ، وعلاقتها بالحكومة .

رابعاً - يراعى القانون ان يتم اختيار أعضاء مجالس المديريات والمجالس البلدية بطريق الانتخاب ، ويجوز استثناء ان يجيز القانون تعيين بعض الأعضاء .

خامساً - يراعى القانون ان تختص مجالس المديريات والمجالس البلدية بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة .

سادساً - بالرغم من تقرير مبدأ الاختصاص العام بالشئون المحلية ،

الا ان الدستور قد استلزم ان يبين القانون الحالات التى تخضع فيها أعمال مجالس المديريات والمجالس البلدية لاعتماد السلطة المركزية .

وبذلك لا تكون كل اعمال هذه المجالس قابلة للتنفيذ فوراً ، انما يلزم ان تعتمد السلطة المركزية بعض هذه الاعمال ، وذلك فى الحالات وعلى الوجه المبين بالقانون .

سابعاً - تطلب الدستور تدخل كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية. وذلك لابطال ما يقع من مجالس المديريات والمجالس البلدية فى حالتى تجاوز حدود اختصاصاتها أو اضرارها بالمصلحة العامة .

ثامناً - تيسيراً للرقابة على المجالس المحلية ، تطلب الدستور ان يكفل القانون نشر ميزانياتها وحساباتها ، وعلنية جلساتها .

وبذلك يكون دستور سنة ١٩٢٣ قد كفل ميزتين لنظام الادارة المحلية، تتمثل الأولى فى الضمان الدستورى لقيام المديريات والمدن كوحدات ادارية لا مركزية ، تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة .

بينما تتمثل الميزة الثانية فيما تطلبه الدستور من ان تختص مجالس هذه الوحدات بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو القرية .

الا ان النظام الذى قرره دستور سنة ١٩٢٣ يمكن ان يوجه له نقدان : يتمثل النقد الأول فيما أجازه الدستور من امكانية اختيار بعض أعضاء مجالس المديريات والمجالس البلدية بطريق التعيين ، وهو وان كان قد قرر صراحة ان التعيين يكون استثناءاً من الأصل وهو الانتخاب ، الا ان تقرير

ذلك يتنافى مع الديمقراطية ، حيث تتطلب فى مفهومها المعاصر تعميمها فى مختلف المجالات بما فى ذلك المجال الادارى ، الأمر الذى يعنى ان يكون اختيار أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب . ويتمثل النقد الثانى فيما قرره الدستور من رقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية ، ونحن وان كنا لا ننكر مبدأ الرقابة بل نحرص عليه ضماناً لوحدة الدولة وانسجام نشاطات مختلف أجهزتها الادارية حتى فى ظل الأخذ باللامركزية الادارية، الا اننا نعتقد فى ضرورة الا تخل هذه الرقابة بمبدأ استقلال الوحدات الادارية فى مواجهة السلطة المركزية . ومن هنا كان نقدنا لنصوص دستور سنة ١٩٢٣ ، حيث لم تبين النصوص المذكورة حدود هذه الرقابة وأسسها العامة، الأمر الذى قد لا يحول دون توسع المشرع العادى وتشدده فيما يقرره من أوجه رقابة السلطة المركزية على المجالس المحلية وأعضائها .

أما دستور سنة ١٩٣٠ فلم يأت بجديد فى هذا الشأن ، حيث اكتفى بالنص على الاحكام الواردة فى دستور سنة ١٩٢٣ حرفياً ، وذلك فى المادتين ١٢١ و ١٢٢ منه .

ثانياً - الأسس الدستورية للادارة المحلية فى دستور سنة ١٩٥٦ :

١٢٣ - بعد قيام ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ الغى العمل بدستور ١٩٢٣ ، وصدر اعلان دستورى سنة ١٩٥٣ ، نظمت بمقتضاه سلطات الدولة العليا وذلك لحين الانتهاء من وضع دستور يتفق مع الأوضاع الجديدة .

وشكلت فعلاً لجنة سنة ١٩٥٣ لوضع مشروع الدستور الدائم ، وقد انقسمت اللجنة الرئيسية لوضع مشروع الدستور الى لجان فرعية ، تختص

كل منها بموضوع معين ، وكان موضوع الادارة المحلية من اختصاص احدى هذه اللجان .

وقد سيطر اتجاهان على أعمال لجنة الادارة المحلية [1] ، ذهب الاتجاه الأول منها الى تفضيل ان يقتصر الدستور على ذكر المبادىء الأساسية التى تحكم اللامركزية بهدف عدم اغراق الدستور فى التفاصيل ، وذلك على نحو ما اتبع فى دستور سنة ١٩٢٣ ، بينما ذهب الاتجاه الثانى الى تفضيل أن يتضمن الدستور بعض المبادىء التفصيلية فى هذا الشأن أسوة ببعض الدساتير الحديثة ، وذلك حتى لا يسىء المشرع فى المستقبل لحقيقة اللامركزية كما حدث فى ظل دستور ١٩٢٣ .

وقد تغلب الاتجاه الثانى ، فتضمن مشروع الدستور خمسة عشر مادة هى المواد من ١٣٦ الى ١٥٠ ، وذلك تحت عنوان «هيئات الحكم المحلى» .

وقد تبنى واضعوا دستور سنة ١٩٥٦ ذات الاتجاه ، فخصصوا للادارة المحلية الفرع الثالث من الفصل الثالث ، ونصوا على احكامها فى عشر مواد ، هى المواد من ١٥٧ الى ١٧٧ [2] .

---

(١) راجع :
- الدكتور طعيمة الجرف : مبادىء فى نظم الادارة المحلية ، ١٩٦١ / ١٩٦٢ ، صفحتى ١٤٢ و ١٤٣ .
- الدكتور سليمان محمد الطماوى : مبادىء القانون الادارى ، الكتاب الأول ١٩٧٣ ، ص ٢٩٦ .

(٢) تنص هذه المواد على ما يلى :
م ١٥٧ - تقسم الجمهورية المصرية الى وحدات ادارية ، ويجوز ان يكون لكل منها او (=)

ويتضح لنا من الاطلاع على هذه النصوص ، ان دستور سنة ١٩٥٦ قد أخذ ببعض الأسس التى كان قد سبق تقريرها فى دستور سنة ١٩٢٣ : فأبقى على مبدأ الجمع بين طريقتى الانتخاب والتعيين فى اختيار اعضاء المجالس المحلية ، وان كان دستور سنة ١٩٥٦ قد أغفل ذكر ان التعيين انما يكون استثناءاً من الأصل وهو الانتخاب . كذلك أبقى دستور سنة ١٩٥٦

(=) لبعضها الشخصية الاعتبارية وفقاً للقانون . ويحدد القانون نطاق هذه الوحدات وينظم الهيئات الممثلة لها .

م ١٥٨ - يمثل الوحدة الادارية ذات الشخصية الاعتبارية مجلس يختار أعضاؤه بطريق الانتخاب ، ومع ذلك يجوز ان يشترك فى عضويته أعضاء معينون على الوجه المبين فى القانون .

م ١٥٩ - تختص المجالس الممثلة للوحدات الادارية بكل ما يهم الوحدات التى تمثلها ، لها ان تنشىء وان تدير المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائرتها ، وذلك على الوجه المبين فى القانون .

م ١٦٠ - جلسات المجالس الممثلة للوحدات الادارية علنية ، يجوز انعقادها فى جلسة سرية فى الحدود التى يقررها القانون .

م ١٦١ - تدخل فى موارد الوحدات الادارية ذات الشخصية الاعتبارية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى ، أصلية كانت أو اضافية ، وذلك كله فى الحدود التى يقررها القانون .

م ١٦٢ - تكفل الدولة ما تحتاجه الوحدات الادارية ذات الشخصية الاعتبارية من معاونة فنية وادارية ومالية وفقاً للقانون .

م ١٦٣ - ينظم القانون تعاون الوحدات الادارية ذات الشخصية الاعتبارية فى الأعمال ذات النفع المشترك ووسائل التعاون بينها وبين مصالح الحكومة .

م ١٦٤ - يعين القانون اختصاصات المجالس الممثلة للوحدات الادارية والأحوال التى تكون فيها قراراتها نهائية وتلك التى يجب التصديق عليها من الوزير المختص .

م ١٦٥ - ينظم القانون الرقابة على اعمال المجالس الممثلة للوحدات الادارية .

م ١٦٦ - يجوز حل المجالس الممثلة للوحدات الادارية وذلك بقرار من رئيس الجمهورية . وينظم القانون تأليف هيئة مؤقتة تحل محل المجلس خلال فترة الحل .

على مبدأ اختصاص مجالس الوحدات المحلية بكل ما يهم الوحدات التى تمثلها ، وان كان قد اضاف الى ذلك حق هذه المجالس فى ان تنشىء وان تدير المرافق والاعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائرتها. وقد أبقى دستور سنة ١٩٥٦ أيضاً على مبدأ علنية جلسات المجالس المحلية ، وان كان قد اجاز انعقادها فى جلسة سرية فى الحدود التى يقررها القانون .

وأخيراً ، أحال دستور سنة ١٩٥٦ للقانون فيما يتعلق بتنظيم المجالس المحلية ، واختصاصاتها والرقابة على أعمالها ، وحالات التصديق على قرارتها .

وقد أغفل دستر سنة ١٩٥٦ النص على مبدأ نشر ميزانية حسابات الوحدات المحلية ، وهو أمر هام لأنه لا يمكن الرأى العام من رقابة هذه الوحدات . كذلك أغفل الدستور بيان أنواع وحدات الادارة المحلية واكتفى بالنص على مبدأ تقسيم الجمهورية لوحدات ادارية دون ان يبين أنواع هذه الوحدات ومستوياتها ، بل ترك كل ذلك للمشرع العادى ، وهو أمر غير مرغوب فيه . كذلك لم يقرر دستور سنة ١٩٥٦ تمتع كل وحدات الادارة المحلية بالشخصية المعنوية ، بل أجاز للمشرع العادى ان يقرر منحها لبعضها ، وهذا امر خطير ، لأنه بدون التمتع بالشخصية المعنوية ، تفقد الوحدات المحلية شرطاً أساسياً يسهم فى استقلالها فى مواجهة السلطة المركزية .

ويتميز دستور سنة ١٩٥٦ بأنه قد تضمن أسساً جديدة لنظام الادارة

المحلية ، وتتمثل هذه الأسس الجديدة فيما يلى :

أولاً - معاونة الدولة للوحدات الادارية :

تضمن الستور مبدأ جديداً فى هذا الشأن ، حيث نص صراحة على ان تكفل الدولة ما تحتاجه الوحدات الادارية من معاونة فنية ومالية وادارية لتلك التى تتمتع بالشخصية المعنوية ، أما تلك التى لا تتمتع بالشخصية المعنوية فلا تتمتع بهذا الحق .

ثانياً - تعاون الوحدات الادارية :

نص الدستور - لأول مرة ايضاً - على مبدأ تعاون الوحدات الادارية فى الاعمال ذات النفع المشترك ، على ان ينظم القانون هذا التعاون كما ينظم وسائل التعاون بينها وبين مصالح الحكومة .

ونلاحظ ايضاً ان الدستور قد نص على هذا التعاون بين الوحدات الادارية التى تتمتع بالشخصية المعنوية ، اما تلك التى لا تتمتع بالشخصية المعنوية فلا يشملها هذا المبدأ .

ثالثاً - الموارد المالية للوحدات الادارية :

تضمن الدستور مبدأ جديد فى هذا الشأن ، حيث نص صراحة على ان تدخل فى موارد الوحدات الادارية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى ، اصلية كانت او اضافية .

ويطبق هذا المبدأ الجديد على الوحدات الادارية التى تتمتع بالشخصية

المعنوية فقط .

ويعتبر هذا المبدأ من أهم المبادىء الجديدة التى نص عليها دستور سنة ١٩٥٦ ، ذلك أنه مهما كانت طبيعة تشكيل المجالس المحلية ومهما كانت اختصاصاتها ، فان الأهم من ذلك كله هو توفير موارد مالية مستقلة وكافية ، تمكن هذه المجالس من ممارسة اختصاصاتها وتنفيذ قراراتها .

والمبدأ الجديد هام ايضاً ، لأنه يتضمن ادخال الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى فى موارد الوحدات الادارية من ناحية . كما ان ذلك لا يحول دون حصولها على موارد اخرى ، من ناحية ثانية .

رابعاً - جواز حل مجالس الوحدات الادارية :

على عكس الضمانات الدستورية التى أشرنا اليها فيما سبق ، أورد دستور سنة ١٩٥٦ مبدأ خطيراً يمكن ان يؤثر على سير العمل بالوحدات الادارية ، حيث اعطى لرئيس الجمهورية سلطة حل المجالس الممثلة للوحدات الادارية بقرار منه ، على ان ينظم القانون تأليف هيئة مؤقتة تحل محل المجلس خلال فترة الحل .

والواقع انه وان كان من المسلم به الاعتراف بامكانية تقرير حق السلطة التنفيذية فى حل مجالس الوحدات الادارية ، الا ان الاعتراف لها بهذا الحق يحاط دائماً بضمانات قوية : تكفل استخدامه تحقيقاً للصالح العام من ناحية . وتحول دون امكانية استخدامه كوسيلة للضغط والتأثير على مجالس الوحدات الادارية من ناحية أخرى .

الا ان دستور سنة ١٩٥٦ لم يقرر ايه ضمانه فى هذا الشأن ، فأعطى لرئيس الجمهورية سلطة مطلقة دون ان يقيدها بأى من الضمانات المعروفة فى التشريعات المقارنة ، مثل تحديد حالات الحل ، وتشكيل مجلس جديد خلال فترة معينة ، وذلك فضلاً عن عدم جواز الحل الجماعى لكل المجالس .

وهكذا يعتبر دستور سنة ١٩٥٦ من أكثر الدساتير المصرية اهتماماً بالادارة المحلية ، حيث احاطها بكثير من الضمانات الدستورية . الا انه قد أتى بمبدأ جديد خطير ، وهو جواز حل مجالس الوحدات الادارية بقرار من رئيس الجمهورية .

ثالثاً - الأسس الدستورية للادارة المحلية فى دستور سنة ١٩٧١ :

١٢٤ - لم يستمر العمل بدستور سنة ١٩٥٦ طويلاً ، حيث أعلنت الجمهورية العربية المتحدة بوحدة مصر وسوريا ، واعلن أول دستور مؤقت للدولة الجديدة فى ٥ مارس سنة ١٩٥٨ .

ولم يتضمن هذا الدستور أية نصوص تتعلق بالادارة المحلية ، الا ان جانباً من الفقه يرى أن دستور سنة ١٩٥٨ ليس الا امتداداً لدستور سنة ١٩٥٦ [١] ، وبالتالى فقد روعيت الأسس الواردة بدستور سنة ١٩٥٦ عند

---

(١) انظر :

الدكتور سليمان محمد الطماوى : مبادىء القانون الدستورى المصرى والاتحادى ٥٩ / ١٩٦٠ ص ٣٤٢ ، وكذلك مؤلفه مبادىء القانون الادارى - الكتاب الأول ١٩٧٣ ، ص ٢٩٨

- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة ١٩٦٤ ، ص٤٤٥ .

وضع قانون الادارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

وبعد الانفصال ، صدر دستور جديد في ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ .

وقد خصص هذا الدستور المادتين ١٥٠ و ١٥١ للادارة المحلية حيث تضمنتا الأسس العامة التالية :

أولاً - تقسيم الجمهورية الى حدات ادارية ، وذلك بدون بيان أنواعها أو اسمائها .

ثانياً - تتمتع كل من هذه الوحدات أو بعضها بالشخصية المعنوية ، وذلك طبقاً لما يحدده القانون .

ثالثاً - اختصاص الهيئات الممثلة للوحدات الادارية بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها ، ولها ان تنشىء وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية .

رابعاً - مساهمة الهيئات الممثلة للوحدات الادارية في تنفيذ الخطة العامة للدولة .

ثم توالت الاحداث والتطورات ، فصدر الدستور الدائم الحالي في ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ ، وقد بين أسس الادارة المحلية في الفرع الثالث من الفصل الثالث منه ، وذلك تحت عنوان الادارة المحلية حيث خصص لها ثلاث مواد ، هي المواد ١٦١ ، ١٦٢ ، ١٦٣ [١] .

---

(١) تنص هذه المواد على ما يلي :

م ١٦١ - تقسم جمهورية مصر العربية الى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها (=)

وتتمثل الأسس الدستورية للادارة المحلية التى قررها دستور سنة ١٩٧١ فيما يلى :

أولاً - أنواع الوحدات الادارية :

لئن كان دستورا سنتى ١٩٢٣ و ١٩٣٠ قد بينا أنواع الوحدات المحلية على سبيل الحصر ، فحدداها فى المديريات والمدن والقرى .

فى حين قرر دستورا سنتى ١٩٥٦ و ١٩٦٤ الاحالة للقانون فيما يتعلق ببيان أنواع هذه الوحدات .

فان دستور سنة ١٩٧١ قد اتبع خطة اخرى فى هذا الشأن ، حيث قرر ان وحدات الادارة المحلية هى المحافظات والمدن والقرى ، الا انه أجاز انشاء وحدات ادارية اخرى اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك .

كذلك قرر دستور ١٩٧١ تمتع كل الوحدات الادارية بالشخصية

(=) المحافظات والمدن والقرى ويجوز انشاء وحدات ادارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك .

م ١٦٢ - تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الادارية عن طريق الانتخاب المباشر على أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبى على الأقل من العمال والفلاحين ويكفل القانون نقل السلطة اليها تدريجياً .

ويكون اختيار رؤساء وكلاء المجالس بطريق الانتخاب من بين الأعضاء .

م ١٦٣ - يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات اعضائها وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة ودورها فى اعداد وتنفيذ خطة التنمية وفى الرقابة على اوجه النشاط المختلفة .

المعنوية [١] ، سواء فى ذلك المحافظات والمدن والقرى أو الوحدات التى تقتضى المصلحة العامة انشاءها .

وهكذا يكون دستور سنة ١٩٧١ قد اعطى ضماناً دستورياً ببقاء المحافظات والمدن والقرى كوحدات ادارية ، وهى وحدات كانت قائمة بالفعل قبل صدور ذلك الدستور . وذلك فضلاً عن ان الدستور كان مرناً ومتحسباً للتطورات ، فقرر جواز انشاء وحدات ادارية أخرى اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك .

وهذا ما حدث بالفعل ، حيث نص القانون الجديد للادارة المحلية (رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ الذى الغى وحل محله القانون الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته) على ان وحدات الادارة المحلية هى المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ويكون لكل منها الشخصية المعنوية ، وبذلك يكون قد تم انشاء وحدات ادارية اخرى على مستوى كل من المراكز والأحياء .

ثانياً - تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب [٢] :

خرج دستور سنة ١٩٧١ على القاعدة التقليدية التى وردت فى كل

---

(١) تلفت النظر الى ان دستورى سنتى ١٩٧١ و ١٩٣٠ قد استخدما اصطلاح «الشخصية المعنوية» أما باقى الدساتير المصرية المتعاقبة فقد استخدمت اصطلاح الشخصية الاعتبارية وهو الاصطلاح المستخدم ايضاً بكل القوانين التى صدرت فى ظل هذه الدساتير . ونحن نفضل استخدام الاصطلاح الأول بدلاً من الثانى نظراً لما يتضمنه الاصطلاح الثانى من ترجيح لاحدى النظريات الباحثة فى طبيعة الشخص المعنوى وهو أمر يجب ان يترك للفقه .

(٢) يلاحظ ان دستور سنة ١٩٧١ قد استخدم اصطلاح «المجالس الشعبية المحلية» ، بينما استخدم القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ وكذلك القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - اصطلاح (=)

الدساتير السابقة ، والتى تقضى بالجمع بين مبدئى الانتخاب والتعيين فى تشكيل المجالس المحلية ، فقرر مبدأ تشكيل المجالس المحلية بطريق الانتخاب المباشر ، وذلك فضلاً عن انتخاب رؤساء ووكلاء هذه المجالس من بين أعضائها .

وعملاً بما جاء بميثاق العمل الوطنى ، قرر الدستور مبدأ ان يكون نصف أعضاء المجلس المحلى ، على الأقل ، من العمال والفلاحين .

ولا شك فى أن تقرير مبدأ انتخاب كل الأعضاء يتفق مع المفهوم المعاصر للديمقراطية ، ويستجيب لمتطلباتها ، حيث يعتبر تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب المباشر شرطاً أساسياً لقيام لا مركزية محلية حقيقية .

ثالثاً - اختصاص المشرع بوضع نظام الادارة المحلية :

اكتفى دستور سنة ١٩٧١ بذكر الأسس السابقة ، واحال ما عداها للقانون فذكر ان تحديد المسائل التالية يكون بقانون :

١ - طريقة تشكيل المجالس المحلية .

٢ - اختصاصات المجالس المحلية .

٣ - الموارد المالية للمجالس المحلية .

٤ - ضمانات أعضاء المجالس المحلية .

(=) «المجالس المحلية» ، وبذلك تكون هناك مفارقة فى التسميات المستخدمة فى كل من الدستور والقانون الا أن القانون الحالى ٤٣ سنة ١٩٧٩ قد استخدم الاصطلاح الدستورى «المجالس الشعبية المحلية» .

٥ - علاقات المجالس المحلية بكل من مجلس الشعب والحكومة .

٦ - دور المجالس المحلية فى اعداد وتنفيذ خطة التنمية .

٧ - دور المجالس المحلية فى الرقابة على أوجه النشاط المختلفة .

ولا شك فى أهمية هذه المسائل ، كما لا شك فى أن حقيقة نظام الادارة المحلية تتوقف - الى حد بعيد - على ما سوف يقرره القانون فى هذا الشأن . لذلك كنا نفضل لو ان الدستور قد حدد الأسس العامة التى يجب أن تحكم هذه المسائل ، ثم أحال للقانون فيما يتعلق ببيان تفصيلاتها .

ويمكن أن نصنف موقف دستور سنة ١٩٧١ من الادارة النحلية بأنه يمثل تراجعاً من ناحية ، وترددأ من ناحية ثانية ، واضافة من ناحية ثالثة .

فمن الناحية الأولى ، يمثل موقف الدستور من الادارة المحلية تراجعاً عما سبق تقريره فى الدساتير السابقة ، وذلك فى أمرين :

الأمر الأول - اختصاصات المجالس المحلية :

فقد حرصت كل الدساتير المصرية السابقة على تقرير اختصاص المجالس المحلية بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة حسب تعبير دستورى ١٩٢٣ و ١٩٣٠ . «وبكل ما يهم الوحدات التى تمثلها» حسب تعبير دستورى ١٩٥٦ و ١٩٥٨ و١٩٦٤ .

الا ان دستور سنة ١٩٧١ قد أتى بمبدأ جديد فى هذا الشأن حيث لم

يقرر اختصاص المجالس المحلية بالشئون المحلية ، بل أحال للقانون فيما يتعلق بتحديد اختصاصاتها . ولا شك أن ذلك يعد تراجعاً عن مبدأ عمومية اختصاص هذه المجالس بالشئون المحلية .

الأمر الثانى - الموارد المالية للمجالس المحلية :

انفرد دستور ١٩٥٦ بايراد نص صريح يقضى بادخال الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى فى موارد الوحدات الادارية ، الأمر الذى يسهم فى توفير حد أدنى من الموارد المالية لهذه المجالس ، وذلك حتى يمكنها القيام بمسئوليتها فى رعاية وتقدم المجتمعات المحلية .

الا أن دستور سنة ١٩٧١ قد سجل، للأسف، تراجعاً فى هذا الشأن ، حيث أحال للقانون فيما يتعلق بتحديد الموارد المالية للوحدات المحلية .

ومن الناحية الثانية ، يمثل موقف دستور سنة ١٩٧١ من الادارة المحلية تردداً ملحوظاً فيما يتعلق بتشكيل المجالس المحلية بالانتخاب ونقل السلطات اليها حيث نلاحظ استخدام الدستور لكلمة «تدريجياً» فى مجالى النص على تشكيل المجالس بالانتخاب ونقل السلطات اليها . وذلك أمر غير مقبول ، ويخشى من اساءة فهمه وتطبيقه ، وهو ما حدث بالفعل حيث صدر القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فى شأن الحكم المحلى مغفلاً مبدأ الانتخاب المباشر ، ومقرراً اختيار أعضاء المجلس الشعبى للمحافظة من أعضاء الاتحاد لاشتراكى العربى بها . وان كان القانون الحالى قد قرر مبدأ انتخاب اعضاء المجالس المحلية بكل مستوياتها .

ومن الناحية الثالثة ، أضاف دستور سنة ١٩٧١ أحكاماً جديدة لم ترد فى الدساتير السابقة ، وتتمثل فى جواز انشاء وحدات ادارية أخرى غير المحافظات والمدن والقرى وتشكيل مجالس الوحدات الادارية بالانتخاب المباشر ، وذلك فضلاً عن تحديد القانون لدور المجالس المحلية فى اعداد وتنفيذ خطة التنمية والرقابة على أوجه النشاط المختلفة [١].

ونلاحظ أن الدستور قد أورد أسس الادارة المحلية تحت عنوان «الادارة المحلية» فى حين صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٥٧ باسم «قانون نظام الحكم المحلى» وبذلك تكون قد حدثت مفارقة أخرى بين التسميات الواردة بالدستور وتلك الواردة بالقانون .

وهذه المفارقة تلفت النظر كثيراً ، حيث يكاد يجمع الفقه على ضرورة التفرقة بين اصطلاحي الحكم المحلى ، والادارة المحلية . فكلمة حكم تعنى المشاركة فى القيام بكل وظائف الدولة (التشريعية والقضائية والتنفيذية) ، فى حين تعنى كلمة «ادارة» المشاركة فقط فى القيام بجزء من الوظيفة الادارية وهذا هو الأدق ، لأن القانون وكذلك الدستور لم يقصدا اطلاقاً الى توزيع كل وظائف الدولة ، بل قصدا فقط الى توزيع الوظيفة الادارية . وذلك فضلاً عن ان اصطلاح «الحكم المحلى» يستخدم فى الدول الأنجلو سكسونية حيث نشأ النظام فيها فى ظل ظروف تاريخية معينة وله سمات

---

(١) نشير الى ان دستور سنة ١٩٦٤ كان قد نص على أن تساهم الهيئات الممثلة للوحدات الادارية فى تنفيذ الخطة العامة للدولة ، بينما ينص الدستور الحالى على أن يحدد القانون دور المجالس المحلية فى اعداد وتنفيذ خطة التنمية .

خاصة ، وكلا الأمران لا يتوافران فى مصر .

ولذلك نحن نرى ضرورة الالتزام باستخدام الاصطلاح الصحيح الذى استخدمه الدستور ، وذلك حتى نبتعد عن التسميات (والشعارات) التى لا تعبر عن حقيقة النظام ، ولا تسهم فى تحقيق أهدافه .

وقد استجاب المشرع لهذا الرأى الذى نادينا به منذ سنة ١٩٧٨ [١]، حيث صدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ باصدار قانون نظام الحكم المحلى ، مقرراً فى مادته الاولى أن تستبدل بعبارتى «الحكم المحلى» «والوزير المختص بالحكم المحلى» عبارتا «الادارة المحلية» «والوزير المختص بالادارة المحلية» ، وذلك أينما وردتا فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وفى غيره من القوانين واللوائح .

وقد حظيت الادارة المحلية باهتمام المشرع المصرى منذ وقت مبكر ، كما ان اتصال الادارة المحلية بالسياسة وتأثير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية عليها قد أدى الى كثرة تعديل نظام الادارة المحلية ليتفق مع الأوضاع السائدة فى كل مرحلة من مراحل تطور وتغير أوضاع الشعب المصرى .

وفى خلال قرن ونيف من الزمان ، كانت أهم القوانين الصادرة فى مجال الادارة المحلية كما يلى :

---

(١) راجع مقالنا بعنوان «الاسس الدستورية للادارة المحلية» ، مجلة القانون والاقتصاد ، كلية الحقوق جامعة القاهرة ، العددان الأول والثانى ، السنة الثانية والاربعون ص ٣٣٦ وما بعدها .

(أ) قبل الثورة :

١ - القانون رقم ١٢ لسنة ١٨٨٣ بنظام مجالس المديريات .

٢ - القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ .

٣ - القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ .

٤ - القانون رقم ١٩٤٥ لسنة ١٩٤٤ بنظام المجالس البلدية والقروية.

(ب) بعد الثورة :

١ - القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن الادارة المحلية .

٢ - القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن نظام الحكم المحلى .

٣ - القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بنظام الحكم المحلى .

٤ - القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بنظام الحكم المحلى (معدلاً بالقوانين أرقام ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ، و ٩ لسنة ١٩٨٩، حيث قرر الأخذ بمسمى «الادارة المحلية» وفقاً لأحكام القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ .

الفصل الثالث

القيادة

الفصل الثالث

القيادة

١٢٥ - تلعب القيادة الادارية Administrative leadership دوراً أساسياً فى العمل الادارى ، فتحقيق أهداف العمل الادارى إنما تتوقف - إلى حد كبير - على قيام القيادة الادارية بوظائفها ومدى توفيقها فى هذا الشأن .

إن نجاح أى تنظيم ادارى إنما يعتمد بدرجة كبيرة جداً على القيادة الادارية لهذا التنظيم (١) ، فالقيادة الادارية هى الرأس المكفر للتنظيم الادارى ، بدونها يفقد التنظيم الادارى قدرته على تحقيق أهدافه .

وتبدو الحاجة الى القيادة واضحة إذا ما نظرنا إلى استخدام السلطة ، وقارنا بين استخدام السلطة عن طريق القوة ، واستخدام السلطة عن طريق التأثير بواسطة القادة (المديرين) فى أى تنظيم (٢) .

وتثير القيادة الادارية مجموعة من التساؤلات ، تدور حول تحديد معنى القيادة الادارية ، ومعرفة الصفات التى يجب أن تتوافر فى القائد الادارى .

كذلك يستلزم الأمر بيان طرق اختيار القادة الاداريين ، فضلاً عن توضيح مزايا وعيوب كل طريقة ومبررات الأخذ بكل منها .

---

(١) ليونارد هوايت - المرجع السابق ، ص ٢٠٦ .

(٢) ستايا ساران شاترجي - المرجع السابق ، ص ١٩٠ .

وأخيراً ، يقتضى الأمر استعراض وظائف القادة الاداريين ، وتحديد الاطار العام لدور القادة الإداريين فى العمل الادارى .

وسنحاول الإجابة عن هذه التساؤلات فى ثلاثة مباحث ، وذلك كما يلى :

المبحث الأول :

ونخصصه لتحديد معنى القيادة الادارية ، وبيان سمات أو صفات القائد الادارى .

المبحث الثانى :

ونخصصه لبيان طرق اختيار القادة الاداريين ، مع توضيح مزايا وعيوب كل منها .

المبحث الثالث :

ونخصصه لدراسة وظائف القادة الاداريين .

المبحث الأول

معنى القيادة

- يستلزم تحديد معنى القيادة الادارية تعريف هذه القيادة ، ثم بيان الصفات الواجب توافرها فى القائد الادارى .

وقد اختلف كتاب الادارة العامة حول هذين الموضوعين ، فلم يتفقوا على تعريف محدد للقيادة الادارية ، فضلاً عن عدم اتفاقهم على الصفات التى يرون ضرورة توافرها فى القائد الادارى .

المطلب الأول

تعريف القيادة

٦٢ - اختلف كتاب الادارة العامة حول تعريف القيادة الادارية : فالبعض يعرفها على أساس السلطة الرسمية The formal authority theory ، والبعض الآخر يعرفها على أساس السلطة المقبولة The accepted authority theory ، بينما يعرفها فريق ثالث على أساس الوظيفة Function [1] .

---

(١) راجع :

- رسالة الدكتور خميس السيد اسماعيل : القيادة الادارية - دراسة نظرية ومقارنة ، سنة ١٩٧١ ، ص ٣٢ وما بعدها .

- ليونارد هوايت ، المرجع السابق الاشارة اليه ، ص ٢ وما بعدها .

أولاً – نظرية السلطة الرسمية :

١٢٧ – فيذهب أنصار نظرية السلطة الرسمية إلى الربط بين القيادة والسلطة حيث يرون أن السلطة الرئاسية هى التى تحقق أهداف القيادة ، وبالتالى فإن السلطة هى التى تخضع الجماعة لإرادة القائد وتمكنه من توجيههم ، وذلك خوفاً من المساءلة والعقاب .

ومن أنصار هذه النظرية الأستاذة مونى Mony والأستاذ ريلى Railey حيث يقرر أن «القيادة تمثل السلطة ، ويجب أن يكون لها السلطة الضرورية لتمارس القيادة نشاطها » (١) .

ويلاحظ أن أنصار نظرية السلطة الرسمية إنما يخلطون بين القيادة الادارية والسلطة الادارية ، فيجعلون منها شيئاً واحداً . والحقيقة أن القيادة أمر يختلف عن السلطة ، لأن السلطة ليست إلا وسيلة من وسائل القيادة ، ومن ثم يجب عدم الخلط بين القيادة والسلطة عن تعريف القيادة الادارية .

ثانياً – نظرية السلطة المقبولة :

١٢٨ – يربط أنصار نظرية السلطة المقبولة بين القيادة وبين الرضا والقبول الاختيارى لنفوذها وتأثيرها ، حيث يرون أن السلطة الحقيقية لا تفرض على الجماعة وإنما تقبلها الجماعة قبولاً اختيارياً . لأن السلطة الرسمية وحدها بأنه قلما ينجح فى قيادة العمل الادارى .

---

(١) نقلاً عن لندول أورفيك : عناصر الادارة (مترجم) ، ص ٧٧ .

إن القائد الادارى الناجح هو الذى يعتمد على التأثير والحفز المعنوى والمشاركة فى الرأى والتوجيه ، لأن القيادة الحقيقية - فى نظر أنصار نظرية السلطة المقبولة - هى التى تعتمد على التأثير فى سلوك الآخرين ليقبلوا سلطتها ونفوذها عن رضا واختيار ، وليس على أساس المساءلة والعقاب .

ومن القائلين بنظرية السلطة المقبولة الأستاذ أردواى تيد Ordway Tead حيث يعرف القيادة بأنها «الجهد أو العمل للتأثير فى الناس وجعلهم يتعاونون لتحقيق هدف يرغبون كلهم فى تحقيقه ويجدونه صالحاً لهم جميعاً وهم يرتبطون معاً فى مجموعة واحدة متعاونة» (١) .

ويلاحظ أن أنصار نظرية السلطة المقبولة إنما يركزون على التأثير والاستمالة ، ولئن كان ذلك يعطى بعداً جديداً ومطلوباً فى تعريف القيادة الادارية ، إلا أنه لا يصح تعريف القيادة على أساس التأثير والاستمالة فقط ، لأنهما وسيلتان فقط من وسائل القيادة الادارية .

ثالثاً - الأساس الوظيفى :

١٢٩ - وأخيراً ، يذهب فريق ثالث من كتاب الادارة العامة إلى تعريف القيادة الادارية على الأساس الوظيفى ، وذلك بتعريفها على أساس الهدف الذى يتمثل فى أداء الوظائف الادارية .

ومن القائلين بهذا الرأى الأستاذ ليونارد هوايت ، حيث يرى أن القائد

---

(١) أردواى تيد : فن القيادة والتوجيه فى إدارة الأعمال العامة ، (ترجمة محمد عبد الفتاح ابراهيم) ، سنة ١٩٦٥ ، ص ١٦ .

الادارى هو الذى يقوم بالتوجيه والتنسيق والرقابة على أعمال الآخرين [١].

والواقع أن هذا التعريف إنما يركز على الوظيفة فقط ، أى أنه يهتم بالهدف دون تحديد الوسائل . لذلك يعتبر هذا التعريف ناقصاً ، لأنه تعريف غير شامل .

والخلاصة أن التعريف الدقيق للقيادة الادارية يجب أن يجمع بين هدف هذه القيادة المتمثل فى التوجيه والتنسيق والرقابة على أعمال الآخرين ، والوسائل التى تتبعها القيادة لتحقيق هذا الهدف المتمثل فى التأثير والنفوذ والسلطة الرسمية عند الضرورة .

ولئن كان من المرغوب فيه أن تعتمد القيادة الادارية على تأثيرها ونفوذها ، بحيث تبنى سلطتها على أساس الرضا والقبول من أعضاء التنظيم الادارى . إلا أنه توجد بعض الحالات التى قد لا يجدى فيها التأثير والاستمالة بل يتطلب الأمر استخدام السلطة الرسمية .

ومع ذلك ينبغى التأكيد بأن القيادة الناجحة هى التى لا تلجأ إلى إستخدام سلطتها الرسمية إلا فى حالة الضرورة فقط ، أما فيما عدا ذلك فإنها تقيم سلطتها على أساس التأثير والنفوذ .

رابعاً - تعريفنا للقيادة الادارية :

١٣٠ - بناء على ما سبق ، نرى تعريف القيادة الادارية كما يلى :

---

(١) راجع مؤلفه السابق الاشارة اليه ، ص ٢ .

القيادة هى القدرة على التوجيه والتنسيق والاتصال واتخاذ القرارات والرقابة بهدف تحقيق غرض معين ، وذلك باستعمال التأثير والنفوذ أو باستعمال السلطة الرسمية عند الضرورة [١] .

١٣١- وطبقاً للتعريف السابق يختلف القائد الادارى عن الرئيس الادارى: فبينما يعتمد القائد الادارى - أساساً - على التأثير والنفوذ والاستمالة ، نجد أن الرئيس الادارى يعتمد - أساساً - على السلطة . وبمعنى آخر ، لا يلجأ القائد الادارى إلى أسلوب الأوامر الادارية إلا فى حالة الضرورة وبقدر قليل جداً ، بينما يلجأ الرئيس الادارى إلى الأوامر الادارية واستخدام سلطة المساءلة والعقاب بصفة أساسية [٢] .

---

(١) قارن هذا التعريف بتعريف الدكتور خميس السيد اسماعيل ، حيث يعرف القيادة بأنها «النشاط الايجابى الذى يباشره شخص معين فى مجال الاشراف الادارى على الآخرين لتحقيق غرض معين بوسيلة التأثير والاستمالة أو باستعمال السلطة الرسمية عند الاقتضاء والضرورة».
راجع رسالته السابق الاشارة اليها ، ص ٣٨ .

(٢) يميز البعض بين الرياسة والقيادة على أساس مصدر السلطة «حيث تكون السلطة فى الأولى مستمدة من المنصب ومن الوضع الرسمى بما يكسبه للفرد من حقوق وواجبات وبما يضيفه عليه من هالة ومكانة ، وبما يقرره من دور رسمى يلعبه الفرد فى حياة المنظمة . أما مصدر السلطة فى القيادة فهى الجماعة نفسها . بمعنى أن تفاعل القائد مع جماعته يولد فيها الرغبة فى تبعيته ، والسير معه طواعية فى الطريق الذى يقودهم فيه لما يجدونه فى القائد من تجسيد لآمالهم ومثلهم وتعبير عن أمانيهم وحاجاتهم المختلفة» .
راجع مؤلف الدكتورين عبد الكريم درويش وليلى تكلا : أصول الادارة العامة ، ص ٣٨٨ .
- كذلك يميز الأستاذ عبد الرحمن عبد الباقى عمر بين الرياسة والقيادة ، وذلك على أساس أن الأولى «تعتمد على السلطة التى يخولها التنظيم الادارى للفرد ، أما القيادة فتعتمد على تعبئة الدوافع النفسية للقوى العاملة قبل اعتمادها على السلطة . وهى لذلك تتطلب معرفة عميقة بسيكولوجية الدوافع ، وسيكولوجية الجماعات ، وأساليب القيادة الحكيمة» .
راجع مؤلفه : مبادىء علم النفس الادارى ، ١٩٦٣ ، ص ٧ .

١٣٢ - ومن ناحية أخرى ، يميز كتاب الادارة العامة بين القيادة الديمقراطية والقيادة التسلطية . ويقصد بالقيادة الديمقراطية قيام القائد الادارى باشراك مرءوسيه فى اتخاذ القرارات ورسم السياسات ، وذلك فى الحالات التى تتطلب المشاركة وابداء الرأى .

أما القيادة التسلطية فيقصد بها عدم اشراك القائد الادارى لمرءوسيه فى اتخاذ القرارات ورسم لسياسات ، فضلاً عن عدم الاعتداد بآرائهم ومقترحاتهم المتعلقة بالعمل الادارى [(١)] .

---

(١) يذهب الاستاذ عبد الرحمن عبد الباقى عمر (فى مؤلفه المعنون : مبادىء علم النفس الادارى ، ص ١٣ ، ١٤) الى تقسيم القادة طبقاً لفلسفتهم تجاه تابعيهم الى ثلاثة أنواع وهى : القيادة الاستبدادية Autocratic والقيادة الاشتراكية Participative والقيادة الحرة Free - Rein . «فالقائد الاستبدادى يركز السلطات واتخاذ القرارات فى يده ويصدر من التعليمات ويعطى من البيانات الحد الضرورى فقط الذى يمكن المرءوسين من التنفيذ ، ولا يكون هناك اشراكاً للمرءوسين فى اتخاذ القرارات إذ يقومون فقط بتنفيذ ما يصدر اليهم من تعليمات ، أى أنه يكون للقائد كل السلطة وعليه كل المسئولية» .

ونلاحظ أن هذا النوع من القيادة لا يتفق - بأساليبه الاستبدادية - مع المبادىء العلمية للادارة التى تقوم على المشاركة وتفويض السلطة .

«وأما القيادة الاشراكية فتميل إلى تفويض السلطة واتباع اللامركزية فى الادارة ، ولا يتخذ القادة فى هذا النوع من القيادات القرارات بمفردهم كما هو الحال فى القيادة الاستبدادية ، إنما يتخذون القرارت بعد استشارة تابعيهم واشراكهم فى اتخاذ القرارات» .

ونلاحظ هنا التقيد بالترجمة الحرفية لكلمة Participative مما أدى إلى التعبير عن القيادة الديمقراطية بأنها القيادة الاشراكية . والأفضل فى رأينا وصف هذه القيادة بأنها ديمقراطية ، لأن ذلك الوصف يتفق والأساليب التى تستخدمها .

«وأما القيادة الحرة فإن القائد يعتمد بصفة عامة على الجماعة لتضع أهدافها وترسم الخطط التى تحل مشكلاتهم ، ويقوم أعضاء الجماعة بتدريب أنفسهم وإيجاد البواعث للمجموعة (=)

ويرى «كارل هيبل» أن القائد الديمقراطى هو الذى يتصف با يلى :

أولاً - النظر إلى نفسه على أنه منسق لفريق وليس كرئيس له .

ثانياً - إعطاء المرءوسين فرصه أكبر فى تشغيل التنظيم .

ثالثاً - الاستمتاع الى اقتراحات وأفكار مرءوسيه .

رابعاً - تقديم التفسيرات الملائمة لمرءوسيه عند ادخال أى تعديل .

خامساً - الاستعداد لقبول رأى مرءوسيه فى حالة ظهور خلاف بينه وبينهم حول كيفية أداء عمل معين .

سادساً - الظهور بمظهر الممثل لجماعته لدى المستويات العليا وليس كرأس موجهه لها .

سابعاً - قيام علاقة تبادلية بينه وبين مرءوسيه ، بحيث يعتمد كل منهما على الآخر فى الكثير من المواقف الرئيسية .

ولا شك فى أن القيادة الديمقراطية أفضل بكثير من القيادة التسلطية، فلئن كانت هناك بعض الحالات التى تقتضى انفراد القائد

(=) ويكون عمل القائد كعمل ضابط الاتصال مع الأفراد الخارجين للحصول على البيانات والمواد للجماعة لإنجاز أعمالها» .

ونحن نرى أن القيادة الحرة بهذا التحديد لا تعتبر نوعاً ثالثاً من أنواع القيادة ، لأن القيادة تعنى - فى نظرنا - القدرة على التوجيه والتنسيق والاتصال واتخاذ القرارات والرقابة . والخلاصة أننا نرى تقسيم القيادة الى نوعين فقط ، هما : القيادة الديمقراطية والقيادة التسلطية أو الاستبدادية .

الادارى باتخاذ القرارات ، إلا أن هناك حالات أخرى كثيرة تتطلب اشراك المساعدين والمرءوسين فى اتخاذ القرارات المتعلقة بها ، وذلك نظراً لتعقد العمل الادارى فى العصر الحديث ، فضلاً عما تحققه المشاركة من الاستفادة من كل الكفايات والتخصصات ، بالاضافة إلى الحماس والجدية عند التنفيذ نظراً للاحساس بالمسئولية المتولد عن المشاركة فى اتخاذ هذه القرارات .

المطلب الثانى

سمات القائد

١٣٣- هل يمكن لكل شخص أن يكون قائداً ادارياً ، أم لا بد من توافر سمات أو صفات معينة فى شخص معين ليصبح قائداً ادارياً ؟

يتفق كتاب الادارة العامة على ضرورة توافر سمات معينة فى القائد الادارى ، إلا أنهم قد اختلفوا حول تحديد هذه السمات ، فظهرت ثلاث نظريات [١] :

أولاً - النظرية الذاتية The individualistic theory :

١٣٤- يذهب أنصار هذه النظرية إلى القول بضرورة توافر بعض الخصائص الذاتية ليصبح الفرد قائداً ، وذلك مثل : الصحة الجسمية والنفسية ، الذكاء ، المبادأة ، القدرة على التصرف ، حسن تقدير الأمور ، المهارة

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
- الدكتور خميس السيد اسماعيل : القيادة الادارية ، ص ٤١ وما بعدها .
- ساتيا ساران شاترجى ، المرجع السابق ، ص ١٩١ .

الفنية، قوة التأثير ، والقدرة على اشباع الحاجات الأساسية للجماعة .

وتتميز هذه النظرية بأنها تكشف عن السمات الذاتية التى يجب أن تتوافر فى القائد الادارى ، إلا انها تقتصر على ذكر سمات عامة ، وبالتالى فهى تغفل اختلاف مواقع القيادات الادارية ، الأمر الذى يؤدى إلى اختلاف السمات اللازمة للقيادات الادارية باختلاف هذه المواقع .

ثانياً - النظرية الموقفية The situational theory :

١٣٥- يؤمن أنصار النظرية الموقفية بأن سمات القيادة الادارية ليست سمات عامة ، بل هى سمات نسبية ترتبط بموقف قيادى معين . لأن اختلاف المواقف الادارية يؤدى الى اختلاف السمات اللازمة لكل موقف ، أى أن الموقف هو العامل المؤثر فى تحديد السمات المطلوبة لكل قائد ادارى

ويرتبون على ذلك أن سمات القيادة العليا تختلف عن سمات القيادة المتوسطة ، فى نفس الوقت الذى تختلف فيه سمات هاتين القيادتين عن سمات القيادة المباشرة .

كذلك تختلف سمات القائد باختلاف طبيعة العمل ، فسمات القائد الادارى تختلف عن سمات القائد العسكرى أو القائد السياسى ، ولا أدل على ذلك من أن الرئيس الأمريكى ايزنهاور قد حقق نجاحاً فى القيادة العسكرية ، فى الوقت الذى لم يستطع فيه تحقيق النجاح فى القيادة الادارية بنفس الدرجة .

والواقع أن هذه النظرية وإن كانت قد نجحت فى بيان اختلاف سمات

القائد باختلاف المواقف ، إلا أنها أغفلت وجود سمات عامة مشتركة ينبغى توافرها فى كل قائد ناجح .

ثالثاً - النظرية التفاعلية The interactional theory :

١٣٦- يرى أنصار هذه النظرية أن القيادة هى عملية تفاعل اجتماعى ، وأن القائد الناجح هو الذى يقدر على التفاعل مع الجماعة ، ويحقق أهدافها . ويحل مشكلاتها ويوطد الصلة بينه وبينها .

والواقع أن هذه النظرية تقف موقفاً وسطاً بين النظرية الذاتية والنظرية الموقفية ، حيث تتطلب التكامل بين سمات القائد ومتطلبات الموقف .

ونحن نعتقد أن النظرية التفاعلية تعتبر أقرب النظريات إلى الواقع ، لأن القيادة هى - بحق - عملية تفاعل اجتماعى [١] .

---

(١) يقول أردواى تيد «إن العوامل الشخصية يمكن أن تحدد إلى أى مدى يكون القائد عظيماً ، ولكن الفرصة للقيادة انما تجىء من البيئة العامة التى تحيط به ، البيئة البشرية والبيئة الجغرافية، فالقيادة ترجع غالباً إلى مواقف واحتياجات خاصة ، ويجب أن يكون كل ما يحيط بالفرد ناضجاً صالحاً للعمل النشط المنسق» .

راجع مؤلفه : فن القيادة والتجيه فى ادارة الأعمال العامة ، ص ١٨ .

- ويرى الدكتور على كامل بدران أن القيادة تعتمد - فى الحقيقة - على تفاعل أطراف ثلاثة :

أ - مقوامات القائد والعوامل المؤثرة فى شخصيته .

ب - مقومات المقردين والعوامل المؤثرة فى تكوينهم .

جـ - مقومات المواقف القيادية والعوامل المؤثرة فى بنائها .

راجع بحثه المقدم الى مؤتمر التنمية الادارية - الدورة الثالثة - من ١٥ الى ١٩ ديسمبر ١٩٦٣، بعنوان : المنظمة وقيادتها الادارية - وجهة نظر ، معهد الادارة العامة بالقاهرة، ص ٨ ، ٩ .

رأينا - أهم السمات المشتركة للقادة :

١٣٧ - رغم تسليمنا بأن سمات القائد تختلف باختلاف المواقف إلا أننا نعتقد أن هناك سمات مشتركة ينبغى توافرها فى كل القادة وذلك بالرغم من اختلاف مواقفهم .

وتتمثل هذه السمات المشتركة فيما يلى :

١ - أن يكون فى صحة جيدة قوى الاحتمال .

٢ - أن يكون نظيف الحياة طاهرها ، ذا خلق طيب وسلوك حسن .

٣ - أن يكون مستبشراً متفائلاً ، هادئاً فى الأزمات مسيطراً على أعصابه ، سريع التفكير فى أوقات الخطر ، واثقاً فى نفسه .

٤ - أن يملك قدراً معيناً من الخبرة والتخصص فى مجال عمله .

٥ - أن يكون عادلاً منصفاً فى معاملاته ، ملماً بالمشاكل الخاصة للعاملين معه وعاملاً على حلها .

٦ - أن يكون ماهراً ، وقادراً على التكيف .

٧ - أن يكون لديه استعداد طبيعى للاقناع والاقتناع ، والرغبة فى خلق حوار داخل التنظيم ، والبعد عن الأسلوب التسلطى فى الادارة .

٨ - ان يكون لديه القدرة على التنسيق ، واحداث الترابط داخل التنظيم .

٩ - أن يكون لديه القدرة على إقامة اتصالات وثيقة سواء داخل تنظيمه ، أو بين تنظيمه والتنظيمات والهيئات الأخرى ، وذلك بغرض الاسهام فى تحقيق أهداف التنظيم .

١٠ - أن يكون لديه الاستعداد لتحمل المسئولية ، والقدرة على تأمين ثقة مرءوسيه فيه ، فضلاً عن قدرته فى التأثير على مرءسيه [(١)] .

١١ - مراعاة الصالح العام ، وتقديمه على كافة الاعتبارات الأخرى .

١٢ - الربط بين التصرفات الادارية والسياسية العامة للدولة بما يحقق الصالح العام .

١٣ - القدرة على تناول العلاقات الادارية من كافة زواياها . ومعالجتها بأفق واسع .

---

(١) يحدد الاستاذ أردواى تيد أساليب التأثير فى الناس (والتى يمكن أن يتبعها القادة للتأثير على مرءوسيهم) فيما يلى :

١ - الاقتراح والايعاز والالماع واعمال الفكر .
٢ - التقليد (بمعنى تقليد المرءوسين للقائد) .
٣ - النصح والوعظ والترغيب .
٤ - الجدل الاستدراجى الاقناعى .
٥ - الاعلام .
٦ - الاعتماد على منطق الحوادث .
٧ - اظهار الولاء الودى .
٨ - ايجاد موقف مثالى لمشكلة يمكن أن يعلم ما يكون من دروس فى مواجهة ضغط هذه المشكلة .

لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلفه السابق الاشاة اليه ، ص ٢٨ وما بعدها .

١٤ - القدرة على اختيار أفضل الأساليب التى تكفل الحصول على أكبر قدر من الكفاية الانتاجية .

١٥ - القدرة على اكتشاف وتقدير ميزات الآخرين وإمكانياتهم والعمل على استغلالها .

المبحث الثانى

طرق اختيار القادة

١٣٨- تتعدد طرق اختيار القادة الإداريين وتختلف باختلاف النظم الادارية والظروف السائدة فى كل دولة ، وذلك فضلاً عن اختلاف هذه الطرق باختلاف الظروف داخل الدولة الواحدة .

وتتحدد أهم طرق اختيار القادة الاداريين فى أربعة ، هى [١] :

أولاً - الحرية المطلقة .

ثانياً - المركز الاجتماعى .

ثالثاً - الانتخاب .

رابعاً - الجدارة .

المطلب الأول

الحرية المطلقة

١٣٩- تفترض هذه الطريقة تمتع الحاكم بسلطات مطلقة فى اختيار القادة ، أى دون التقيد بأية شروط أو ضوابط موضوعية ، بل الأمر مرجعه فى النهاية إلى رأى الحاكم الشخصى وتقديره الخاص .

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

- الدكتور خميس السيد اسماعيل : القيادة الادارية ، ص ٥٩ وما بعدها .

- الدكتور سليمان محمد الطماوى : مبادىء علم الادارة العامة ، ص ١٦٥ وما بعدها .

وقد عرفت هذه الطريقة في بريطانيا ، وسادت حتى سنة ١٨٥٥ حيث صدر مرسوم الاصلاح الادارى الذى تطلب اختيار القادة على أساس الجدارة.

كذلك عرفت الولايات المتحدة الأمريكية هذه الطريقة وذلك تحت اسم نظام الأسلاب أو الغنائم ، حيث كان يقوم الرئيس الناجح فى الانتخابات بطرد أنصار الحزب المنافس من مناصبهم واختيار قادة حزبه وأنصاره الذين ساعدوه فى الانتخابات ليحلوا محلهم . ونظراً لفساد ذلك النظام ، فقد ارتفعت الأصوات مطالبة بالغائه ، لذلك صدر قانون الاصلاح الادارى سنة ١٨٨٣ وقرر نظام الجدارة لشغل الوظائف القيادية فى الولايات المتحدة الأمريكية [١] .

ويعيب هذه الطريقة أنها تقوم على أساس العلاقات الشخصية والعواطف والنزوات ، كما أن اتباع هذه الطريقة في اختيار القادة يؤدى الى فساد الجهاز الادارى فى الدولة واصابته بالخلل والشللية والانتهازية والمحسوبية ، وذلك فضلاً عن منافاة هذه الطريقة للديمقراطية وعدم قيامها على أسس موضوعية تحقق المساواة بين المواطنين .

لذلك لا تصلح طريقة الحرية المطلقة في الاختيار فى العصر الحديث ، وبالذات بالنسبة لاختيار القيادات التنفيذية والمباشرة . إلا أنه يمكن اتباع هذه الطريقة لاختيار القيادات العليا ، والتى تجمع بين الطابع السياسى

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف الاستاذ ليونارد هوايت ، السابق الاشارة اليه ، ص ٣٠٧ وما بعدها .

والطابع الادارى . ومن هنا يتمتع رئيس الدولة بحرية واسعة فى اختيار معاونيه ووزرائه فى ظل النظام الرياسى ، بينما يتمتع رئيس مجلس الوزراء بحرية أيضاً فى اختيار الوزراء فى ظل النظام البرلمانى ، خصوصاً إذا كان زعيماً للحزب الحاصل على الأغلبية فى الانتخابات العامة .

١٤٠- وفى مصر ، يختلف الوضع فى ظل الدستور الملكى عنه فى ظل الدساتير الجمهورية : ففى ظل دستور سنة ١٩٢٣ الملكى كان رئيس الوزراء يتمتع - دستورياً ونظرياً - بحرية واسعة فى اختيار الوزراء ، ولكن هذه الحرية كان يحدها ويؤثر فيها تدخل القصر الملكى من ناحية ، ونفوذ سلطات الاحتلال الانجليزى من ناحية ثانية ، وصراع الأحزاب وتعددها من ناحية ثالثة .

وبالتالى فان رئيس الوزراء المصرى كان لا يتمتع بحرية واسعة من الناحية الواقعية فى اختيار الوزراء ، وذلك نظراً للعوامل السابقة .

أما الدساتير الجمهورية فقد اتبعت قاعدة واحدة ، حيث تنص كلها على أن يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، ويعفيهم من مناصبهم . سواء فى ذلك دستور سنة ١٩٥٦ ، أو دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت ، أو الدستور الدائم الصادر فى سبتمبر سنة ١٩٧١ . وذلك فضلاً عن حق رئيس الجمهورية فى تعيين نواب رئيس الجمهورية ، ورؤساء مجالس ادارات المؤسسات والهيئات العامة ، والمحافظين ورؤساء مجالس المدن .

المطلب الثانى

المركز الاجتماعى

١٤١ – تقوم هذه الطريقة على أساس اختيار القادة الاداريين من بين الأشخاص الذين ينتمون إلى بعض الأسر ذات المركز الاجتماعى المرموق. وقد انتشرت هذه الطريقة فى الادارات القديمة، ففى مصر القديمة كان الفراعنة يسندون القيادات إلى الأمراء والنبلاء، أما أبناء عامة الشعب فقد كانوا محرومين – عموماً – من تولى الوظائف القيادية.

وفى العصر الحديث، لا زالت بعض الدول تتبع طريقة الاختيار على أساس المركز الاجتماعى، حيث تقصر بعض الوظائف على أفراد طبقات معينة: مثال ذلك الوظائف الدبلوماسية التى تقصرها بعض الدول على أفراد الطبقات الغنية، وذلك بدعوى حاجة هذه الوظائف الى خبرات وكفاءات معينة يحتاج توافرها الى قدرات مالية لا تتاح إلا لأبناء الطبقات الغنية.

ولئن كانت هذه الطريقة أفضل من سابقتها نسبياً، إلا أنها لا زالت تعتمد أسلوباً أرستقراطياً فى اختيار القادة، ومن ثم فإنها لا تتفق مع الديمقراطية. لأن الديمقراطية تتطلب المساواة بين المواطنين، والمساواة تقتضى المساواة بينهم فى تولى الوظائف العامة، وبالتالى فإن إختيار القادة يجب أن يتم على أسس موضوعية تكفل تحقيق هذا المبدأ.

ولا يقبل بأن بعض الوظائف تتطلب كفاءات وقدرات خاصة، لأن

الديمقراطية بمفهومها المعاصر تفرض على الدولة واجب توفير فرص التعليم لكل مواطن قادر عليه ، أى أن التعليم قد أصبح حقاً من الحقوق التى تكفلها الدولة . فإذا كفلت الدولة هذا الحق وطبق ذلك فعلاً ، فإن المنطق يؤدى إلى القول بعدم جدوى التفرقة بين الطبقات القادرة والطبقات غير القادرة ، لأن أبناء الجميع يحصلون على فرصتهم فى التعليم واكتساب المهارات والخبرات ، الأمر الذى يوجب اختيار القادة من بينهم على أساس الجدارة وحدها .

ولا يقبل كذلك تبرير هذه الطريقة على أساس أن بعض الوظائف يحتاج إلى نفقات مالية أزيد من الأجر المقرر لشاغليها ، لأن ذلك لا يتفق والمبادىء العلمية للادارة التى تدعو إلى تقرير مرتب كل وظيفة بما يتفق وإختصاصات شاغليها .

والخلاصة أن أختيار القادة الاداريين على أساس المركز الاجتماعى أمر لا يتفق والديمقراطية ، فضلاً عن منافاته للمبادىء العلمية للادارة .

المطلب الثالث

الانتخاب

١٤٢- تفترض هذه الطريقة اختيار القادة عن طريق الانتخاب ، وقد عرفت هذه الطريقة فى بعض الادارات القديمة والحديثة : ففى أثينا الديمقراطية (القرن الخامس قبل الميلاد) كان يختار الحكام والقادة بأسلوب يجمع بين الانتخاب والقرعة : الانتخاب ليعبر الشعب عن ارادته ، والقرعة

لتقول الآلهة كلمتها ، حيث كان الاعتقاد الدينى قوياً ومسيطراً . ولا زالت بعض الادارات الحديثة تأخذ بأسلوب الانتخاب لاختيار القادة ، ولكنها تقصر ذلك الأسلوب على اختيار حكام الولايات أو الأقاليم أو ممثلى الهيئات والمجالس المحلية .

ومما لا شك فيه أن اتباع أسلوب الانتخاب لاختيار القادة يتفق مع الديمقراطية ، ويعد تطبيقاً لها فى المجال الادارى .

إلا أنه يمكن أن نوجه إلى هذا الأسلوب بعض الانتقادات : فالنجاح فى الانتخابات كثيراً ما لا يعتمد على القدرة والخبرة والكفاءة بقدر اعتماده على النجاح فى التأثير على الجماهير ، أو الاعتماد على تأييد بعض الجماعات ذات لمصالح الخاصة ، هذا من ناحية . ومن ناحية ثانية ، يتأثر القادة عادة بالمعركة الانتخابية مما قد يدفع بعضهم إلى محاباة المؤيدين والانصار ومضايقة المعارضين والخصوم ، وكل ذلك يجرى ضد المصلحة العامة وتطلعاً للانتخابات القادمة . ومن ناحية ثالثة ، تتسم الانتخابات بالدورية ، الأمر الذى لا يساعد على الاستقرار والاستمرار اللازمين لنجاح القائد الادارى فى عمله .

والواقع أن هذه الانتقادات يجب أن توجه إلى إساءة استخدام أسلوب انتخاب القيادات الادارية ، وبالتالى فإن العبرة بالتطبيق ، لأن المبدأ سليم فى حد ذاته ، ولكن العيوب تأتى دائماً من التطبيق غير السليم للمبدأ ، هذا من جهة . ومن جهة ثانية ، فإننا وإن كنا من أنصار الديمقراطية ومن الداعين إلى تطبيقها فى كافة المجالات السياسية والاقتصادية والادارية ،

إلا أننا نقدر فى نفس الوقت بعض الاعتبارات العملية والواقعية والفنية .
وبالتالى فإن أسلوب الانتخاب قد لا يصلح أساساً لاختيار كافة القيادات
الادارية ، بل نرى أن يكون تطبيقه مقصور على اختيار القيادات التى تتفق
طبيعة عملها مع أسلوب الانتخاب ، بشرط وضع الضمانات التى تحول دون
تأثير المعارك الانتخابية على نجاح القيادات الادارية فى قيامها بالواجبات
الملقاة على عاتقها .

المطلب الرابع

الجدارة

١٤٣- تفترض هذه الطريقة اختيار القادة الاداريين على أساس
الكفاءة فقط. ويعتبر نظام الجدارة أحدث الطرق وأفضلها لاختيار القادة ،
حيث يحقق المساواة بين راغبى شغل الوظائف القيادية ، فضلاً عن ضمان
اختيار أفضل العناصر الصالحة لشغل هذه الوظائف.

ويختلف مفهوم نظام الجدارة فى أوربا عنه فى الولايات المتحدة
الأمريكية : فالنظام الأوربى يقوم على أساس النظرية الشخصية لترتيب
الوظائف

The subjective theory of position classification

وطبقاً لهذه النظرية ، يمكن ترقية القادة الاداريين على أساس
أقدمياتهم إذا وجدت وظائف شاغرة .

وعلى ذلك يفرق نظام الجدارة الأوربى بين التعيين والترقية : فيكون

التعيين طبقاً لنتائج المسابقات العامة التى تكشف عن صلاحية بعض المتقدمين لها لشغل الوظائف القيادية . أما الترقية - طبقاً لنظام الجدارة الأوربى - فإنها تتم طبقاً لأسلوبين : يعتمد أولهما على نظام الأقدمية ، بينما يعتمد الثانى على نظام إمتحانات الترقية (المسابقات الحرة ، أو المسابقات المقيدة ، أو امتحانات المرور) .

ويرى أنصار نظام الترقية بالأقدمية أن ذلك يحقق العدالة ويؤمن مستقبل العاملين بالجهاز الادارى ، بينما يرى أنصار نظام الترقية بالاختيار أن هذا النظام يحقق إختيار القيادات الممتازة والقادرة على تحمل أعباء القيادة ، وأنه يمكن تحقيق العدالة للعاملين بالجهاز الادارى عن طريق السماح لهم بالحصول على علاواتهم الدورية دون توقفها عند نهاية الربط المالى لوظائفهم .

ونحن نعتقد أن نظام الترقية على أساس الاختيار أفضل بكثير من نظام الترقية على أساس الأقدمية ، لأن القيادة ليست وسيلة لكسب الرزق بل هى القدرة على تحقيق أهداف الادارة بأقل جهد وبأقل نفقة وعلى أحسن وجه . وهذه القدرة لا تتوافر - بدون شك - فى كل العاملين بالجهاز الادارى مهما كانت أقدمياتهم ، ومن ثم فإن المصلحة العامة تتطلب إختيار الأكفأ والأقدر على تحقيق أهداف الادارة . ولكن هناك شرط ضرورى يتحتم أن يتوافر ليمكن الأخذ بنظام الترقية بالاختيار ، وهو ضرورة أن تتم الترقية بالاختيار على أسس موضوعية ، وذلك لتفادى المحسوبية والاعتبارات الشخصية ، وذلك فضلاً عن تقرير مبدأ حصول العاملين على

علاواتهم الدورية دون توقفها عند نهاية الربط المالى لوظائفهم .

أما نظام الجدارة الأمريكى فإنه يأخذ بالنظرية الموضوعية لترتيب الوظائف

The objection theory of position classification

وطبقاً لهذه النظرية تكون الوظائف مجموعة من الواجبات والمسئوليات التى لها مطالب تأهيل معينة ، فلا يختار أى شخص لشغل وظيفة قيادية إلا اذا توافرت فيه مطالب التأهيل اللازمة لشغلها طبقاً للمواصفات الموضوعة لها . وعلى ذلك يقرر النظام الأمريكى المسابقات العامة للتعيين والترقية معاً ، حيث تعتبر الترقيات طبقاً لهذا النظام بمثابة تعيينات جديدة .

ولا شك فى أن نظام الجدارة الأمريكى يفضل بكثير مثيله الأوربى ، حيث لا تنشأ أى وظيفة قيادية إلا إذا كان الجهاز الادارى فى حاجة فعلية لها ، كما أن شغل الوظائف القيادية يتم باختيار أكفأ العناصر وأقدرا ، وذلك طبقاً لمواصفات محددة سلفاً .

- وقد اتجهت مصر حديثاً إلى الأخذ - جزئياً - بنظام الجدارة الأمريكى حيث قرره قانون العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وكذلك القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ والقانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ . وفق أعطى القانون لرئيس الجمهورية سلطة وضع الأحكام الخاصة بترتيب وتوصيف وتقسيم الوظائف وإعادة تقييمها ، كما

ألزم كل وحدة إدارية بأن تضع جدولاً للوظائف يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها وترتيبها فى إحدى المستويات والفئات الوظيفية التى بينها الجدول الملحق بهذا القانون ، وقد اشترط القانون أن يكون التعيين فى الوظائف التى تشغل بامتحان بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان.

وقد سلك القانون موقفاً وسطاً فيما يتعلق بتطبيق نظام الجدارة عند الترقية ، حيث قسم العاملين إلى مجموعتين :

المجموعة الأولى - وظائف الدرجتين الممتازة والعالية ، مدير عام والأولى ، وتكون الترقية إلى فئات هذه المجموعة بالاختيار بنسبة ١٠٠٪.

المجموعة الثانية - وهى وظائف الدرجات من الخامسة الى الثانية ، وتكون الترقية إلى فئاتها على أساس الأقدمية ، والاختيار معاً ، وتكون نسبة الترقية بالاختيار ٥٠ ٪ للدرجة الثانية ، و٢٥ ٪ للدرجة الثالثة ، و ٢٠ ٪ للدرجة الرابعة ، و١٠ ٪ للخامسة . بينما تكون الترقية بالأقدمية بالنسبة للدرجة السادسة (راجع م ٣٧ والجدول المرفق بقانون العاملين المدنيين بالدلة ٤٧ لسنة ١٩٧٨) .

وقد حدد القانون شروط الترقية بالاختيار ، فاذا كان العامل من الخاضعين لتقارير الكفاية فيشترط لترقيته بالاختيار أن يكون من بين الحاصلين على تقدير ممتاز فى السنتين الأخيرتين . أما اذا كان العامل ممن لا يخضعون لنظام التقارير فيستهدى فى تحديد مرتبه كفايته عند الترقية بما ورد بملف خدمته وما يبديه الرؤساء عنه . ثم عدل الوضع - أخيراً - ليتم

الاعتداد ببيان الحالة الذى أوجب القانون وضعه عن شاغلى الوظائف العليا حيث يأخذ حكم تقارير الكفاية فى هذا الشأن .

المطلب الخامس

اختيار القادة فى مصر

١٤٤ - أخذت مصر بطريقة الجدارة لاختيار القادة الاداريين ، فصدر القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ فى شأن الوظائف المدنية القيادية فى الجهاز الادارى للدولة والقطاع العام ، ولائحته التنفيذية ، بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٥٩٦ لسنة ١٩٩١ .

وطبقاً لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية يكون شغل الوظائف المدنية القيادية بالمسابقة لاختيار أفضل العناصر المتقدمة لشغلها لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد ، وذلك وفقاً للأحكام العامة التالية :

أولاً - نطاق تطبيق قانون الوظائف القيادية :

١٤٥ - يطبق القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ لشغل الوظائف التى يتولى شاغلوها الادارة القيادية بأنشطة الانتاج أو الخدمات أو تصريف شئون الجهات التى يعملون فيها من درجة مدير عام أو الدرجة العالية وما يعادلها ، سواء كانت هذه الوظائف فى الحكومة أو وحدات الادارة المحلية ، أو الهيئات العامة ، أو الأجهزة الحكومية التى لها موازنة خاصة ، أو هيئات القطاع العام وشركاته ، أو المؤسسات العامة وبنوك القطاع العام والأجهزة والبنوك ذات الشخصية الاعتبارية العامة .

ولا يسرى القانون على :

أ - المحافظين ونوابهم ، واعضاء الهيئات القضائية ، وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات والأكاديميات ومراكز البحوث العلمية ، وأعضاء السلك الدبلوماسى والقنصلى ، وأعضاء هيئة الشرطة .

ب - أعضاء هيئة الرقابة الادارية ، والمخابرات العامة .

جـ - الجهاز المركزى للمحاسبات ، والمدعى العام الاشتراكى ، والعاملين بالامانة العامة لكل من مجلسى الشعب والشورى .

د - الجهات والوظائف الأخرى ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء .

وقد حددت اللائحة التنفيذية للقانون المقصود بالوظائف المدنية القيادية التى تخضع لأحكامه بأنها الوظائف من درجة مدير عام أو الدرجة العالية أو الدرجة الممتازة أو الدرجة الأعلى وما يعادلها التى يرأس شاغلوها وحدات أو تقسيمات تنظيمية من مستوى ادارات عامة أو ادارات مركزية أو قطاعات وما فى مستواها .

ثانياً - طريقة واجراءات اختيار القيادات الادارية :

١٤٦ - طبقاً لأحكام القانون ولائحته التنفيذية ، يجب أن تعلن كل جهة ادارية عن شغل الوظائف القيادية الخالية بها أو المتوقع خلوها من بين العاملين بها أو من غيرهم فى صحيفتين يوميتين واسعتى الانتشار . على أنه يجوز - بقرار من رئيس السلطة المختصة بالتعيين - أن يكون الاعلان

عن شغل الوظائف المشار اليها من بين العاملين بالوحدة حيث يتم الاعلان عنها - فى هذه الحالة - فى اللوحة المخصصة لذلك داخل الوحدة .

وفى الحالتين ، يجب أن يتضمن الاعلان مسميات الوظائف ووصف موجز لها وشروط شغلها ودرجاتها المالية ، والمدة المحددة لتلقى الطلبات والجهة التى تقدم اليها .

ويكون شغل الوظائف القيادية طبقاً للقواعد والمعايير الواردة بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٥٩٦ لسنة ١٩٩١ .

ويشترط فيمن يتقدم لشغل الوظائف المعلن عنها ما يلى :

١ - أن يكون مستوفياً لشروط شغل الوظيفة المعلن عنها .

٢ - أن يرفق بطلبه بياناً عن أبرز انجازاته ومساهماته فى الوحدة التى يعمل بها مدعماً بالمستندات المؤيدة لذلك ان وجدت .

٣ - أن يقدم مقترحاته لتطوير الوحدة أو أحد أنشطتها الرئيسية لتحسين أدائها ورفع الكفاءة الانتاجية فيها وتطوير الأنظمة التى تحكم العمل وتبسيط اجراءاته .

وتشكل بقرار من السلطة المختصة ، فى كل وزارة أو محافظة أو وحدة لجنة دائمة للوظائف القيادية من درجة مدير عام أو الدرجة العالية .

وبالنسبة للوزارات والمحافظات ، تشكل فى كل وزارة أو محافظة

لجنة أخرى دائمة للوظائف القيادية من الدرجة الممتازة أو الدرجة الأعلى وما يعادلها ووظائف رؤساء الوحدات التابعة لأى من هاتين الجهتين ، على أن يتم تشكيل اللجنة بقرار من الوزير أو المحافظ المختص وبرئاسته .

ويشترط – بصفة عامة – أن تتكون اللجان بنوعيها من عدد فردى من الأعضاء لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد على خمسة ، على أن يراعى فى اختيارهم أن يكونوا من بين الكفاءات المشهود لها بالنجاح فى عملهم السابق والحالى وأن تتناسب درجاتهم الوظيفية مع درجات الوظائف المطلوب شغلها ، ويحدد القرار الصادر بتشكيل اللجنة نظام واجراءات العمل بها .

وتختص هذه اللجان بالنظر فى الترشيح والاختيار والاعداد لشغل الوظائف القيادية الشاغرة ، وتقويم أعمال شاغلى هذه الوظائف .

كما تشكل بقرار من السلطة المختصة – فى كل وزارة أو محافظة أو وحدة – أمانة فنية للجان الدائمة للوظائف القيادية .

وتقوم لجنة الوظائف القيادية بفحص طلبات المتقدمين من واقع الكشوف التى تعرضها الامانة الفنية وللجنة أن تجرى المقابلات والاختبارات التى تراها لازمة للتعرف على قدراتهم ، على أن يتم ترتيبهم وفقاً لمجموع درجات كل منهم فى عنصرين هما :

العنصر الأول – تاريخ المتقدم فى النجاح وتحقيق الانجازات أثناء حياته الوظيفية ، وتقدر درجات هذا العنصر بخمسين درجة .

العنصر الثانى – المقترحات التى تقدم بها لتطوير أنظمة العمل فى

الجهة التى تقدم لشغل وظيفة قيادية بها والانجازات التى يرى أنه قادر على تحقيقها . وتقدر النهاية العظمى لدرجات هذا العنصر بخمسين درجة .

وتعد اللجنة الترتيب النهائى للمتقدمين الذين اجتازوا التدريب اللازم لشغل هذه الوظائف بنجاح ، وفقاً للدرجات التى حصل عليها كل منهم فى العنصرين السابقين .

ويستثنى من شرط التدريب لشغل الوظائف القيادية ، الوظائف القيادية التى تعلو درجتها الدرجة الممتازة وما يعادلها .

ويتم التعيين فى الوظائف القيادية حسب الاسبقية الواردة فى الترتيب النهائى للمتقدمين وفقاً للتفصيل السابق . على أن تسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعيين بمضى سنة من تاريخ اعتماد قائمة الترشيح من السلطة المختصة ، ويجوز التعيين من القائمة التى مضى عليها اكثر من سنة اذا لم توجد قائمة أخرى صالحة للترشيح منها ، وذلك خلال الستة أشهر التالية لانقضاء السنة . أى أن مدة صلاحية قائمة الترشيح سنة من تاريخ اعتمادها ، ويجوز - استثناءاً - الترشيح منها خلال الستة أشهر التالية ، فالسنة مدة وجوبية ملزمة ، أما الستة أشهر فهى مدة جوازية غير ملزمة للسلطة المختصة .

ويتم شغل الوظائف القيادية طبقاً للأحكام والاجراءات السابقة لمدة لا تجاوز ثلاث سنوات ، قابلة للتجديد لمدة أو لمدد أخرى . وتنتهى مدة تولى الوظيفة بانتهاء المدة المحددة فى قرار شغل العامل لها ما لم يصدر قرار من السلطة المختصة بالتعيين بتجديدها .

فاذا لم يتم تجديد شغل الوظيفة ، يشغل العامل وظيفة أخرى غير قيادية لا تقل درجتها عن درجة وظيفته وبمرتبه الذى كان يتقاضاه مضافاً اليه البدلات المقررة للوظيفة المنقول اليها . ويكون نقل العامل فى هذه الحالة بقرار من السلطة المختصة اذا كان داخل الوحدة ، ويكون النقل بقرار من رئيس مجلس الوزراء اذا كان النقل لخارج الوحدة التى كان يشغل وظيفة قيادية بها .

ويجوز للعامل انهاء خدمته بناء على طلبه ، وذلك خلال ثلاثين يوماً التالية لانتهاء مدة شغل الوظيفة القيادية .

ويتم تقويم نتائج اعمال شاغلى الوظائف القيادية طبقاً لأحكام المادتين ١٧ و ١٨ من اللائحة التنفيذية للقانون ، وعلى ضوء ملاحظات اللجنة الدائمة للوظائف القيادية على التقرير السنوى الذى يقدمه شاغلى الوظيفة القيادية .

وهكذا يتضح لنا أن المشرع المصرى قد اعتمد طريقة الجدارة لشغل الوظائف المدنية القيادية ، إلا أن العبرة ليست بالنصوص والاجراءات وإنما بالتطبيق الفعلى لها والاختيار الموضوعى لشاغلى الوظائف القيادية ، دون تأثر بالمصالح والمنافع والأهواء .

المبحث الثالث

وظائف القادة

١٤٧- ندرس فى هذا المبحث وظائف القادة الاداريين على اختلاف مستوياتهم أى سواء على مستوى القيادة العليا أو القيادة المتوسطة أو القيادة التنفيذية .

ولا يعنى تحديد وظائف القادة الاداريين بيان كافة الوظائف أو المهام التى يقومون بها ، بل يعنى فقط بيان أهم هذه الوظائف والتى تعتبر وظائف مشتركة لكل القادة الاداريين على اختلاف مستوياتهم واختلاف مواقع وطبيعة عملهم .

وعلى ذلك فاننا سنكتفى ببيان الوظائف المشتركة لكل القادة الاداريين ، دون التعرض لوظائفهم الأخرى والتى تختلف تبعاً لاختلاف موقع كل قائد ومستواه الوظيفى داخل التنظيم الادارى ، وطبيعة عمل التنظيم الادارى الذى يتولى قيادته .

١٤٨- ودون الدخول فى تفاصيل اختلاف كتاب الادارة العامة حول وظائف القادة الاداريين ، يمكن تحديد أهم وظائفهم المشتركة فيما يلى [١] :

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
- الدكتور خميس السيد اسماعيل : القيادة الادارية ، ص ١١١ ومابعدها .
- الدكتور سليمان محمد الطماوى : مبادىء علم الادارة العامة ، ص ١٧٣ وما بعدها .

١ - تحديد الأهداف :

١٤٩ - يقوم القادة بتحديد أهداف الوحدات الادارية التى يشرفون عليها ، سواء فى ذلك الأهداف العامة أو الأهداف الجزئية .

والواقع أن سلطة القادة فى تحديد الأهداف العامة للوحدة الادارية تكون محدودة ومقيدة ، لأن قيادة الدولة هى التى تقوم بتحديد هذه الأهداف . فإن لم تفعل ، قام القادة بتحديدها على ضوء أهداف الدولة وطبقاً لسياستها العامة .

٢ - التخطيط والتنظيم ووضع السياسات والبرامج :

١٥٠ - يقوم القادة بمهمة التخطيط الادارى التى تعتبر من أهم وظائف القيادة على اختلاف مستوياتها . كذلك يقوم القادة بمهمة التنظيم الادارى، وذلك باعداد الهيكل التنظيمى المناسب لوحداتهم الادارية ، وتحديد حجم الجهاز البشرى ، وبيان أنظمة الوحدات الادارية وطرق أدائها لعملها .

وأخيراً ، يقوم القادة بوضع السياسات والبرامج التى تكفل تحقيق أهداف الوحدات الادارية التى يشرفون عليها .

٣ - التمويل :

١٥١ - يقوم القادة - على اختلاف مستوياتهم - بوضع خطة تمويل وحداتهم الادارية ، وذلك بوضع ميزانياتها والاشراف على حساباتها ، أو بعقد القروض والحصول على التسهيلات الائتمانية فى حدود القوانين واللوائح .

وينبغى أن يتم التمويل طبقاً لاجراءات مرنة تتفادى التعقيدات الادارية التى تعرقل عمل القادة ، مع تحقيق الصالح العام والحرص على الأموال العامة .

٤ - الاتصال :

١٥٢- يقوم القادة بايجاد أنسب الطرق والوسائل لتسهيل عملية الاتصال لوحداتهم الادارية ، سواء الاتصال بين العاملين بالوحدة الادارية ، أو بينهم وبين القيادة الادارية ، أو الاتصال بين الوحدة وغيرها من الوحدات الادارية أو الهيئات المتعاملة معها .

٥ - التنسيق :

١٥٣- يقوم القادة بالتنسيق بين جهود العاملين بالوحدة الادارية ، وذلك بغرض تحقيق أهدافها بكفاية وفاعلية ، علاوة على تعاون العاملين وتنسيق جهودهم لمواجهة المشاكل التى تعترض تحقيق أهداف الوحدة الادارية .

كذلك يقوم القادة بوظيفة التنسيق بين أعمال وحداتهم الادارية وأعمال الوحدات الادارية الأخرى على مستوى الدولة .

٦ - الخدمة المدنية :

١٥٤- اختلف الرأى حول تحديد تبعية رؤساء ادارات الخدمة المدنية : فذهب البعض الى القول بتبعيتهم للأجهزة المركزية للخدمة المدنية ، وذلك بحجة ضمان تعاون رؤساء ادارات الخدمة المدنية مع أجهزتها المركزية لتنفيذ سياستها . بينما نادت الأغلبية بتبعية رؤساء ادارات الخدمة المدنية

للقيادات العليا بالوحدات التابعين لها ، وذلك لضمان حسن التعاون بينهم وبين هذه القيادات .

وقد أخذت مصر بالرأى الأول حتى سنة ١٩٦٤ ، حيث كان رؤساء أجهزة الخدمة المدنية بالوحدات الادارية المختلفة يتبعون ديوان الموظفين مباشرة ، أما بعد سنة ١٩٦٤ فقد أخذت مصر بالرأى الثانى ، حيث أصبح رؤساء أجهزة الخدمة المدنية بالوحدات الادارية المختلفة تابعين لقيادات الوحدات الادارية التى يعملون بها .

ويقوم القادة الذين يشرفون على ادارات الخدمة المدنية بالمشاركة فى اختيار العاملين ووضع معايير تقدير الكفاية ، علاوة على تقييم الوظائف وترتيبها ، والتدريب ، والتأديب . كذلك يقوم هؤلاء القادة بالاشراف على تنفيذ قوانين الخدمة المدنية ولوئحها المتعلقة بالترقيات والعلاوات والمكافآت والمعاشات والتأمينات الاجتماعية .

٧ - العلاقات العامة :

١٥٥ - تلعب العلاقات العامة دوراً أساسياً فى وقتنا الحاضر ، حيث أصبحت وسيلة هامة تساعد على تحقيق أهداف الوحدات الادارية .

ويقوم القادة بمهمة توعية الجمهور والعاملين ، وذلك بغرض تحقيق استجابتهم ، والحصول على تعاونهم ومساندتهم .

وتزداد أهمية التوعية فى مرحلتى التنمية والتحول ، حيث يكون على القيادات العليا اقناع الرأى العام واقناع العاملين بالجهاز الادارى بأهدافها

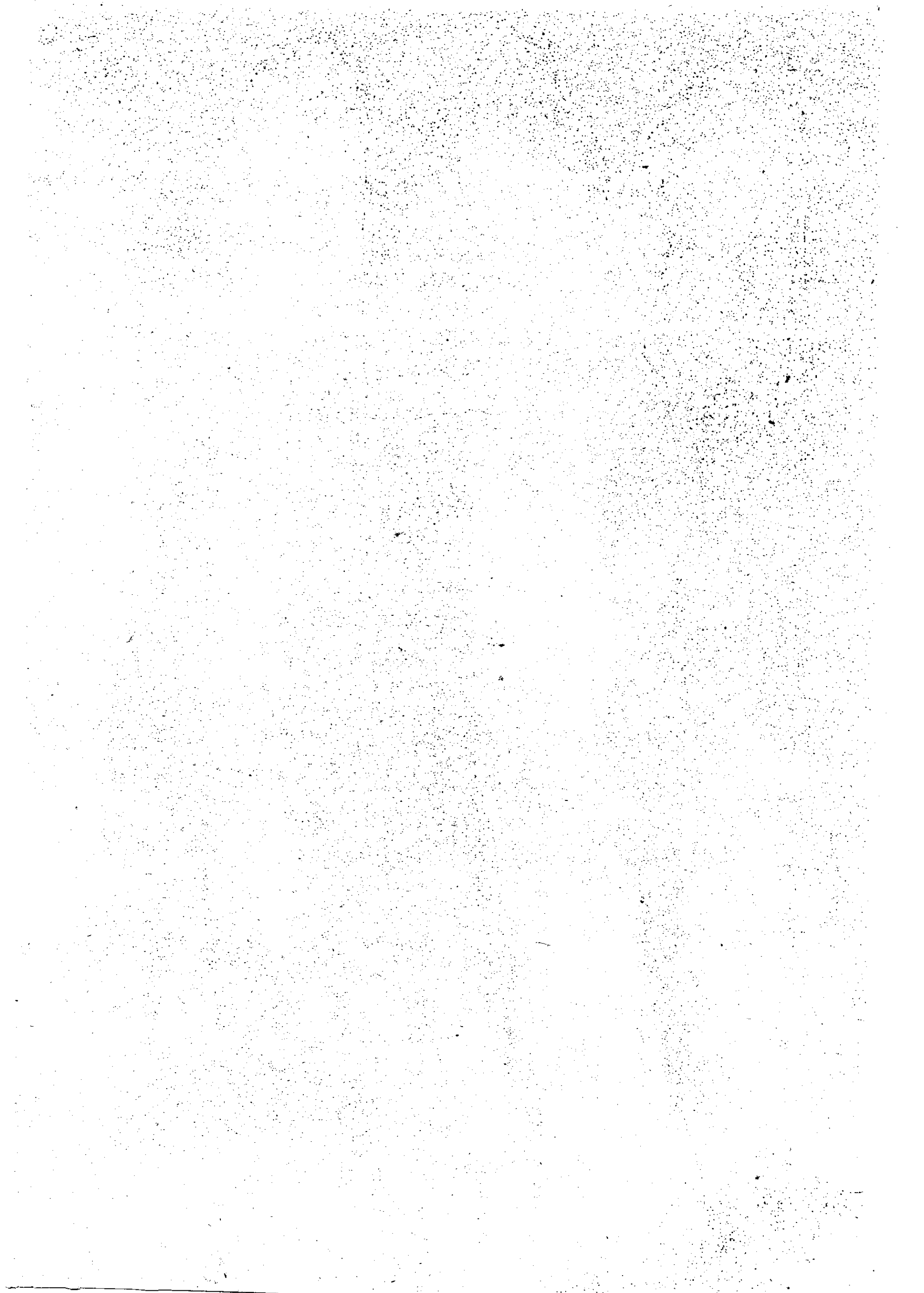
وسياساتها وبرامجها ، وذلك لتحمل بعض التضحيات وتوفير المناخ الضروري لانجاز خططها وسياساتها وبرامجها .

٨ - الرقابة :

١٥٦- تعتبر وظيفة الرقابة من أهم وظائف القادة الاداريين لكفالة تنفيذ السياسات والبرامج المؤدية الى تحقيق أهداف الوحدات الادارية ، وذلك فضلاً عن تمكينهم من اصلاح الأخطاء ومواجهة العقبات والمشاكل فى الوقت المناسب.

ويجب أن تتم الرقابة الادارية طبقاً لمعايير مرنة ، وأن تهدف الى الاصلاح والتقويم لا إلى المساءلة والعقاب .

الفصل الرابع
التنسيق والاتصال



الفصل الرابع

التنسيق والاتصال

١٥٧- أوضحنا فيما سبق الاتجاه المتزايد نحو تدخل الدولة فى مختلف المجالات ، الأمر الذى ترتب عليه اتساع نطاق الادارة ، وبالتالى ضخامة الجهاز الادارى وتعدد تنظيماته . وقد ظهر ذلك عملياً فى الاتجاه الملحوظ - فى معظم دول العالم - نحو زيادة عدد الوزارات والمؤسسات العامة ، فضلاً عن الزيادة المطردة في عدد العاملين بها .

ولما كانت كل هذه الوزارات والمؤسسات إنما تسعى الى تحقيق اهداف السياسة العامة للدولة ، لذلك يكون من الضرورى التنسيق بين أوجه النشاط المختلفة التى تقوم بها .

وإذا كان التنسيق ضرورياً بين مختلف التنظيمات الادارية بالدولة ، فإن الاتصال هو إحدى الوسائل التى تمكن من اجراء هذا التنسيق .

ومن هنا يلعب التنسيق والاتصال دوراً هاماً فى تحقيق السياسة العامة للدولة ، وذلك فضلاً عن كونهما من الوظائف الأساسية للادارة .

ويثير التنسيق مجموعة من التساؤلات تدور حول ماهيته ، هدفه ، والأساليب التى يتم بها ، والسلطات المختصة بتحقيقه .

كذلك يثير الاتصال تساؤلات تدور حول ماهيته ، أنواعه ، معوقاته ، ووسائله .

وسنحاول الإجابة عن هذه التساؤلات . وذلك فى مبحثين :

المبحث الأول : ونخصصه لدراسة التنسيق .

المبحث الثاني : ونخصصه لدراسة الاتصال .

المبحث الأول

التنسيق

١٥٨- يلعب التنسيق دوراً هاماً فى تحقيق أهداف الادارة ، إذ يؤدى الى التوفيق بين الجهود المختلفة داخل التنظيم الادارى وتوجيهها نحو تحقيق الهدف المشترك .

ويمارس التنسيق فى كل المستويات : فهو ضرورى للتوفيق بين الجهود داخل الوحدة الادارية ، وذلك فضلاً عن ضرورته للتوفيق بين جهود مختلف الوحدات الادارية .

كذلك تبرز ضرورة التنسيق للتوفيق بين جهود القطاع العام والقطاع الخاص ، وذلك فى بعض الدول التى تتخذ التخطيط الشامل أسلوباً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية .

وعلى ذلك يعد التنسيق «ضرورة لجميع أنواع النشاطات التى تمارسها الادارات فى كافة الدول» [١] .

---

(١) راجع القسم الثالث من التقرير الذى أعده المعهد الدولى للعلوم الادارية فى مؤتمره الدولى الرابع عشر المنعقد فى دلهى فى المدن من ٣ - ٦ سبتمبر سنة ١٩٦٨ عن «المشاكل الادارية المتعلقة بالتنسيق فى مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية» ، مجلة العلوم الادارية - السنة الحادية عشرة - العدد الثالث - ديسمبر سنة ١٩٦٩ ، ص ٢١٨ .

المطلب الأول

أهمية التنسيق

١٥٩ – يمثل التنسيق الفعال أساساً هاماً للادارة الناجحة ، وذلك فضلاً عن كونه المسئولية المباشرة للقيادة الادارية [١] .

وقد ازدادت أهمية التنسيق واتضحت ضرورته نتيجة للعوامل الآتية:

أولاً – التخصص وتقسيم العمل :

١٦٠ – تقوم الادارة الحديثة على أساس التخصص وتقسيم العمل ، الأمر الذى يؤدى الى توزيع العمل بين مختلف فروع وأقسام ووحدات التنظيم الادارى بالدولة من ناحية ، وبين عمال هذا التنظيم داخل كل فرع وكل قسم وكل وحدة ادارية من ناحية أخرى .

ومن هنا تظهر أهمية التنسيق ودوره الأساسى فى التوفيق بين أوجه النشاط الادارى المختلفة ، سواء بالتنسيق داخل الفرع أو القسم أو الوحدة الادارية ، أو بالتنسيق بين نشاط الفروع والأقسام والوحدات الادارية المختلفة ، أو بالتنسيق بين نشاط الفروع والأقسام والوحدات الادارية ونشاط الهيئات والمؤسسات الأخرى على المستوى الاقليمى وعلى مستوى الدولة .

---

(١) المرجع السابق

Lenoard D. White , P. 39 .

ثانياً - اتساع نطاق الادارة :

١٦١- تتجه معظم الدول المعاصرة الى الأخذ بمذهب التدخل بديلاً عن المذهب الفردى الحر ، بهدف توفير المناخ الملائم لضمان الممارسة الفعلية للحقوق والحريات العامة ، مما أدى الى تدخل الدولة فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى .

وقد ترتب على ذلك اتساع نطاق الادارة العامة وتعدد مجالاتها ، الأمر الذى يوجب التنسيق بين مختلف أوجه نشاط الدولة المعاصرة .

ثالثاً - اتباع أسلوب التخطيط :

١٦٢- تتجه الدول المعاصرة الى اتباع أسلوب التخطيط بدرجات متفاوتة، وذلك بهدف تحقيق التنمية فى مختلف المجالات .

ويقتضى ذلك توجيه كل الجهود لتحقيق هذه التنمية ، ولن يتحقق هذا إلا بالتنسيق بين كل الجهود ، سواء بالتنسيق بين جهود مختلف أوجه النشاط العام أو بالتنسيق بين جهود النشاط العام وجهود النشاط الخاص .

رابعاً - ضخامة التنظيم الادارى :

١٦٣- ترتب على اتساع نطاق الادارة العامة من ناحية ، واتباع مبدئى التخصص وتقسيم العمل من ناحية ثانية ، واتباع أسلوب التخطيط من ناحية ثالثة . ترتب على كل ذلك ضخامة التنظيم الادارى فى الدولة المعاصرة ، الأمر الذى يؤدى الى تعدد وحدات هذا التنظيم وفروعه ، وذلك

فضلاً عن الزيادة المستمرة عدد العاملين به .

ولا شك فى أن ذلك كله يؤدى الى ضرورة التنسيق وزيادة أهميته ، وذلك بوصفه الوسيلة التى تؤدى الى التوفيق بين الجهود المختلفة لكل العاملين فى مختلف وحدات التنظيم الادارى . الأمر الذى دعا البعض الى النظر الى التنسيق على أنه جوهر العملية الادارية [(١)] .

ولكن ما هو التنسيق ؟

المطلب الثانى

تعريف التنسيق

– اشتقت كلمة التنسيق Coordonner من كلمتين لاتينيتين ، هما Cum وهى تفيد الجمع بين أشياء متحددة ، و Ordinare وهى تفيد التنظيم .

أولاً – تعدد التعريفات :

١٦٤ – تعددت محاولات كتاب الادارة العامة لتعريف التنسيق .

فيعطى الاستاذان مونى ورايلى للتنسيق معنى شاملاً يتضمن كل مبادىء التنظيم ، حيث يقولان : «إن هذا الاصطلاح يعبر عن مبادىء

---

(١) يقول Staya Saran Catterjee «ولقد انتهى المفهوم القديم الذى كان ينظر الى التنسيق على انه احدى وظائف الادارة . وأصبح ينظر الى التنسيق الآن على أنه جوهر Essence العملية الادارية» .

راجع مؤلفه السابق الاشارة اليه ، ص ٢٩ .

التنظيم برمتها ، لا أقل من ذلك . وهذا يعنى أن ثمة مبادىء أخرى متضمنه فى هذا المبدأ : التنسيق . والمبادىء الأخرى ببساطة هى مبادىء يستطيع التنسيق أن يعمل خلالها ويصبح فعالا » [1] .

وفى نظرنا أنه ليس صحيحاً القول بأن التنسيق يعبر عن مبادىء التنظيم ، بل الصحيح هو القول بأن التطبيق السليم لمبادىء التنظيم يمثل أحد العوامل التى تؤدى الى نجاح التنسيق .

فاذا كان التخصص وتحديد الاختصاص يؤيدان الى كثرة التنظيمات وزيادة عدد العاملين بالتنظيم الادارى ، فان تطبيق مبدئى وحدة الرياسة ووحدة سلطة القيادة فى الدولة إنما يؤديان الى تسهيل اجراء التنسيق وتحديد السلطة التى تقوم به ، فضلاً عن أن اتباع اسلوب اللجان فى العمل الادارى يؤدى بذاته - فى الكثير من الحالات - الى تحقيق التنسيق [2] .

وفى نفس الاتجاه ، يعرف البعض التنسيق بأنه «الترتيب المنظم لجهود الجماعة للوصول الى وحدة العمل من أجل تحقيق هدف محدد . والتنسيق بذلك هو المطلب الأول فى التنظيم ، وهو يعنى فى الوقت نفسه المبدأ الشامل للتنظيم» [3] .

---

(١) نقلاً عن لندول أورفيك - عناصر الادارة ، ص ١٧ .

(٢) يقول تقرير المعهد الدولى للعلوم الادارية «ان بعض للجان الادارية تستهدف التنسيق أساساً بينما يكون التنسيق مجرد أثر من آثار بعض اللجان الأخرى كما أن بعض اللجان الادارية ليس لها اثار فى مجال التنسيق» .

راجع القسم الثالث من تقرير المعهد المشار اليه سابقاً - نفس المرجع السابق ، ص ١٦٥ .

(٣) الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا : أصول الادارة العامة ، ص ٣٤٩ .

ويتميز هذا التعريف بأنه يوضح أن التنسيق إنما يتم بالترتيب المنظم للجهود الجماعية بغرض تحقيق هدف محدد ، وبذلك يبرز عنصر العمل الجماعي كوسيلة لتحقيق أهداف الادارة ، وذلك فضلاً عن ربطه بين الجهود الجماعية وتحقيق هذه الأهداف .

ولكن يعيب التعريف أنه ينظر الى التنسيق على أنه المبدأ الشامل للتنظيم ، وذلك أمر بعيد عن الصواب فى نظرنا . فبالرغم من الارتباط الكبير بين التنظيم والتنسيق وضرورة كل منهما للآخر ، إلا أنه ينبغى التمييز بينهما ، حيث يمثل كل من التنظيم والتنسيق احدى وظائف الادارة، وبالتالى يعتبر التنسيق وظيفة متميزة ومستقلة عن وظيفة التنظيم ، أو هو مرحلة أخرى تلى مرحلة التنظيم . ومن هنا ينبغى التمييز بينهما ، مع التوكيد على العلاقة الوثيقة بينهما .

ثانياً - تعريف المعهد الدولى للعلوم الادارية :

١٦٥- أما المعهد الدولى للعلوم الادارية ، فيذهب مؤتمره الرابع عشر - المنعقد فى دبلن فى الفترة من ٣ - ٦ سبتمبر سنة ١٩٦٨ - الى تعريف التنسيق بأنه «اجراء التنظيم المناسب للعلاقات القائمة بين وحدات ادارية متعددة بمعنى التوفيق بين عدة مراكز يملك كل منها اصدار قرارات ادارية .

وهذا التوفيق يستهدف تحقيق تكامل بين عدة قرارات ، قد يراد به توجيه قرارات متعددة نحو هدف محدد » (١) .

---

(١) راجع القسم الأول من تقرير المؤتمر عن «المشاكل الادارية المتعلقة بالتنسيق فى مجال (=)

ثالثاً – تعريفنا للتنسيق :

١٦٦ – من الجدير بالملاحظة أن العلاقة بين الوحدات الادارية يتصور أن تتخذ إحدى صورتين : فإما أن تكون علاقة خضوع وتبعية ، أو تكون علاقة أساسها المساواة . وفى أى من الصورتين السابقتين يلزم تنسيق جهود كل الوحدات الادارية طالما أنها تسعى الى تحقيق هدف مشترك .

ويتضح مما سبق أن المهم فيما يتعلق بالتنسيق ليس هو تحديد العلاقة بين الوحدات الادارية ، وإنما المهم هو التوفيق بين جهود الوحدات الادارية المختلفة وتوجيهها نحو تحقيق الهدف المشترك .

ويلاحظ كذلك أن التعريف السابق إنما يقصر معنى التنسيق على تنظيم العلاقة بين «وحدات ادارية متعددة» ، والتنسيق – فى نظرنا – أعم من ذلك وأشمل ، حيث يتسع ليشمل تنسيق الجهود داخل الوحدة الادارية الواحدة ، وكذلك تنسيق جهود مختلف الوحدات الادارية داخل التنظيم الادارى للدولة ، وذلك فضلاً عن تنسيق الجهود بين التنظيم الادارى للدولة والمؤسسات والهيئات الخاصة فى المجتمع [١] .

(=) التنمية الاقتصادية والاجتماعية» ، مجلة العلوم الادارية – السنة العاشرة – العدد الثالث – ديسمبر سنة ١٩٦٨ ، ص ١٨٣ .

(١) قارن ذلك بتعريف الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح للتنسيق بأنه «عملية أو وظيفة بمقتضاها يستطيع الادارى أن ينمى هيكلاً من الجهود الجماعية والمشتركة بين المساعدين والمرءوسين ويضمن تحقيق وحدة التصرفات فى اتجاه هدف مشترك» .

ويوضح هذا التعريف – فى نظر القائل به – الاعتبارات التالية :(=)

نخلص من كل ما سبق إلى تعريف التنسيق كما يلى :

«التنسيق هو التوفيق بين جهوز الجماعة داخل الوحدة أو الوحدات الادارية ، وذلك بغرض تحقيق هدف مشترك» .

فما هى أهداف التنسيق ؟

المطلب الثالث

أهداف التنسيق

١٦٧- يهدف التنسيق - بصفة عامة - الى التوفيق بين جهود مختلف وحدات التنظيم الادارى ، وذلك بغرض تحقيق أهداف هذا التنظيم بكفاءة وفى أقل وقت ممكن وبأقل نفقة ممكنة .

ولا شك فى أن التنسيق الدقيق والفعال يؤدى الى التقليل من نفقات

(=) ١ - ضرورة عدم الخلط بين التنسيق والتعاون ، فضلاً عن ان التنسيق لا يمكن ان يتحقق بمحض الصدفة .

٢ - التنسيق عمل مستمر ومتصل .

٣ - التنسيق يتطلب القيام ببعض الترتيبات لتحقيق العمل الجماعى ، كما أنه يطبق على عمل الأفراد والجماعات على حد سواء .

٤ - يحقق التنسيق وحدة الجهود والتصرفات ، الأمر الذى يؤدى الى سيرها جميعاً فى اتجاه متجانس .

٥ - يسعى التنسيق الى تحقيق هدف محدد ، وتحقيق الهدف بين مدى نجاح الادارى فى القيام بوظيفة التنسيق .

- لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلفه : الادارة العامة ، ص ٢٩٧ وما بعدها .

العمل الادارى وانجازه بسرعة ، وذلك فضلاً عن أنه يمكن بواسطته تحقيق ما يلى [1] :

أولا - منع التفاوت فى المعاملة :

١٦٨- قد يؤدى التنسيق الى منع التفاوت فى المعاملة ، وذلك بتقرير سياسات وقواعد موحدة تسرى على كل الحالات والأوضاع المتماثلة . مثال ذلك تنسيق السياسات المتعلقة بشئون العاملين بمختلف وحدات الجهاز الادارى بالدولة ، بغرض منع التفاوت فى المعاملة وتحقيق المعاملة العادلة للجميع . ومن البديهى أن يراعى التنسيق فى المثال السابق اختلاف ظروف وطبيعة العمل ، ومن ثم فان تنسيق سياسات شئون العاملين لا يتصور أن يؤدى الى المساواة فى المعاملة إلا فى حالة تماثل ظروف وطبيعة العمل . فلا يتصور المساواة فى المعاملة بين عمال المناجم والمحاجر الذين يعملون فى الصحراء وفى ظروف معيشية صعبة ، وبين عمال مرافق الخدمات العامة فى المدن . كذلك لا يتصور المساواة فى المعاملة بين عمال المؤسسة المصرية العامة للقطن وعمال مصنع الحديد والصلب ، مثلاً .

وباختصار فان التنسيق ،إن كان يؤدى الى منع التفاوت فى المعاملة ، إلا أن تطبيق ذلك يجب ألا يحول دون مراعاة اختلاف ظروف وطبيعة العمل.

---

(١) راجع - الدكتور حمدى أمين عبد الهادى : نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة ، ص ٤٣٥ وما بعدها .

ثانياً - منع الازدواج :

١٦٩- قد تتعدد الوحدات الادارية التى تسعى الى تحقيق نفس الهدف ، مثال ذلك تعدد الهيئات العاملة فى مجال محو الأمية أو مجال تنظيم الأسرة .

ويهدف التنسيق فى هذه الصورة الى تجميع الجهود والتوفيق بينها ، وذلك بغرض تحقيق الهدف المشترك للوحدات الادارية المختلفة التى تعمل فى ذات المجال .

ويأخذ التنسيق لمنع الازدواج صورة أخرى ، وذلك عند تماثل بعض احتياجات الوحدات الادارية ، مثال ذلك احتياج بعض الوحدات الإدارية الى جمع الاحصاءات والبيانات المتعلقة بنشاطها ، فتقوم كل منها بتجميع البيانات والاحصاءات منفردة ، الأمر الذى يؤدى الى تعدد الجهود وزيادة النفقات . ولذلك يكون من الأفضل التنسيق بين المتطلبات الاحصائية لمختلف الوحدات الادارية ، وذلك بانشاء جهاز مركزى يختص بالاحصاء ، يمكن أن يفى بهذه الاحتياجات بكفاية وبنفقة أقل .

ويبدو أن ذلك هدف انشاء الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء ، حيث نص القرار الجمهورى الخاص بانشائه - قرار رقم ٢٩١٥ لسنة ١٩٦٤ - على أن يجرى الاحصاءات والتعدادات التى تحتاجها الدولة ، ويحدد مواعيد وطرق اجرائها ونشر نتائجها ، وتعيين الجهات والأجهزة التى تقوم بعمل هذه الاحصاءات والتعدادات بما يحقق التنسيق الكامل بين العمليات والأجهزة الاحصائية . وذلك فضلاً عن قيام الجهاز بوضع برنامج سنوى

للمطبوعات والنشرات والمؤشرات والبيانات الاحصائية اللازمة لمختلف قطاعات الدولة ، وذلك بالتنسيق مع مختلف الأجهزة المعنية .

ثالثاً - منع التنازع :

١٧٠- قد يؤدى التنسيق الى منع التنازع فى العمل بين مختلف الوحدات الادارية ، وذلك بالتوفيق بين أوجه نشاط هذه الوحدات بما يحقق المصلحة العامة على نحو أفضل .

والأمثلة عديدة على التنازع فى العمل ، لهل أبرزها ذلك التنازع التقليدى والمستمر بين ادارات الكهرباء والتليفونات والمجارى من ناحية ، والبلدية من ناحية أخري ، حيث يحدث كثيراً أن تقوم احدى هذه الادارات بأعمال الحفر فى أحد الشوارع للقيام ببعض عملياتها ، ثم تقوم البلدية باعادة رصف الجزء المحفور ، ويعقب ذلك قيام ادارة أخرى بعملية حفر أخرى فى ذات الشارع وتطالب البلدية باعداة الرصف .... ، وهكذا .

ولا شك فى أن اتباع مثل هذا الأسلوب يؤدى الى ضياع الوقت والجهد والمال ، فضلاً عن عرقلة السير فى الشوارع وتشويهها بصفة مستمرة .لذلك يكون من الضرورى إجراء تنسيق بين نشاط هذه الادارات المختلفة ، بحيث تقوم كل منها وفى وقت واحد - كلما كان ذلك ممكناً - باجراء ما يلزم من اصلاحات أو تركيبات .

رابعاً - منع المنافسة :

١٧١- قد تتنافس الوحدات الادارية فيما بينها من أجل الحصول على

المواد الخام أو الأيدى العاملة أو الأموال ، ولذلك يكون من الضرورى التوفيق بين احتياجات الوحدات المختلفة وتحديد أولوية الحصول على أى منها ، ووضع القواعد التى تكفل توزيعها بما يتفق والاحتياجات الفعلية لمختلف الوحدات الادارية .

مثال ذلك ما اتبع فى مصر أثناء اقامة السد العالى ، حيث تقرر اعطاء أولوية مطلقة لوزارة السد العالى فى الحصول على كل متطلبات تنفيذ المشروع من الأموال والأيدى العاملة وغيرها من المواد اللازمة للمشروع ، وبذلك أمكن إنجاز هذا المشروع الضخم فى المدة المحددة .

وكذلك ما كان يجرى عليه العمل فيما يتعلق بتوزيع المهندسين بين الوزارات والمؤسسات والهيئات المختلفة ، حيث أدى عدم تناسب عدد الخريجين مع الأعداد المطلوبة منهم الى ضرورة اجراء تنسيق بواسطة لجنة القوى العاملة ، يهدف الى توزيع الخريجين على الوزارات والمؤسسات والهيئات المختلفة بما يتفق واحتياجات كل منها . ويتبع نفس الأسلوب أيضاً لتوزيع الأطباء ، حيث تقوم وزارة الصحة بالتنسيق بين احتياجاتها واحتياجات الوزارات والمؤسسات والهيئات المختلفة ، تتولى بالتالى - توزيع الأطباء طبقاً لأسس عامة تحقق التوفيق بين احتياجات كل منها .

والخلاصة أن التنسيق يهدف الى التوفيق بين أنشطة الفروع والأقسام والوحدات الادارية المختلفة ، وتجميع جهودها من أجل تحقيق أهداف العمل الادارى .

المطلب الرابع

سلطة التنسيق وأساليبه

١٧٢- تختلف سلطة التنسيق فى النظام الرياسى عنها فى النظام البرلمانى، ففى النظام الرياسى يكون التنسيق من اختصاص رئيس الجمهورية ، يعاونه فى ذلك مجموعة من المساعدين والمكاتب المتخصصة والهيئات المستقلة . بينما يكون التنسيق فى النظام البرلمانى من اختصاص مجلس الوزراء أساساً ، يعاونه فى ذلك مجموعة من اللجان الوزارية والمكاتب المتخصصة .

وسنبين بايجاز فيما يلى سلطة التنسيق وأساليبه فى كل من بريطانيا ومصر :

أولاً- التنسيق فى بريطانيا [1] :

١٧٣- تعتبر بريطانيا مهد النظام البرلمانى ، حيث يقوم مجلس الوزراء برسم السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها ، فى نفس الوقت الذى يعتبر

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

- الدكتور سليمان محمد الطماوى - مبادىء علم الادارة العامة ، ص ٢٢٧ وماب عدها .

- المرجع السابق E.N. Gladden , P. 38 .

البحث الذى أعده المسيو اندريه برتراند Andre Bertrand للمعهد العالى الدولى للعلوم الادارية (لحساب هيئة الأمم المتحدة) عن الأساليب الفنية للعمل الحكومى فى الدولة الحديثة Les techniques du travail gouvernmental dans l' Etat moderne والبحث منشور بمجلة العلوم الادارية - العدد الثانى - سنة ١٩٥٩ ، ص ١٧٩ وما بعدها .

فيه الملك (أو الملكة) مجرد رمز لوحدة الدولة ، فهو يملك ولا يحكم .

وتتحدد وظيفة مجلس الوزراء في بريطانيا في ثلاثة أمور أساسية ، هي [(١)] :

١ - التحديد النهائي للسياسة التي تعرض على البرلمان .

٢ - الرقابة العليا على العمل التنفيذي .

٣ - تحديد أنشطة مختلف الوزارات في الدولة ، والتنسيق المستمر بينها .

ويشغل الوزير الأول مكاناً خاصاً في نطاق السلطة التنفيذية في بريطانيا ، حيث يمثل منصب الوزير الأول الأساس الذي يقوم عليه النظام الدستوري للمملكة المتحدة منذ القرن الثامن عشر .

ويعتبر الوزير الأول - وبحق - القائد الفعلي للدولة Le veritable chef dy pays [(٢)] .

وكقاعدة عامة ، لا يشغل الوزير الأول أي وزارة من الوزارات ، وإن كان يتمتع بلقب الرئيس الأول للخزانة First lord of treasury . ويرجع السبب في ذلك الى الرغبة في أن يتفرغ الوزير الأول للقيام بتوجيه وتنسيق نشاط مختلف الوزارات في بريطانيا ، الأمر الذي يتطلب تفرغه لهذه المهمة

---

(١) المرجع السابق E.N. Gladden , P. 41 .

(٢) Andre Hauriou : Droit constitutionnel et institutions politiques , 4eme ed., 1970 , P. 359 .

وعدم شغله لأى من الوزارات . إلا أن هذه القاعدة قد خولفت فى بعض الظروف الاستثنائية ، كتولى تشرشل وزارة الحربية سنة ١٩٤٠ .

ويعاون الوزير الأول فى انجاز أعماله هيئة خاصة تسمى «السكرتارية الخاصة Secretariat prive» ، وهى تتكون من خمسة أو ستة سكرتيرين، وبعض المعاونين .

ويلعب «مكتب مجلس الوزراء» دوراً أساسياً فى تحقيق التنسيق بين مختلف أوجه النشاط الحكومى والادارى فى بريطانيا ، وذلك عن طريق قيامه بمهام السكرتارية لمجلس الوزراء واللجان الوزارية .

وتعود بداية نشأة هذا المكتب الى سنة ١٩١٦ عندما ألف المستر لويد جورج الوزارة هذا العام . وكون من بين أعضائها وزارة حرب War Cabent تقتصر عضويتها على بعض وزراء الدولة ، يعاونها فى عملها عدة لجان سياسية وفنية وادارية .

ونظراً للحاجة الى جهاز يتولى اعداد جداول أعمال تلك اللجان والتنسيق بين أعمالها ، أنشأ المستر لويد جورج فى ديسمبر هيئة سكرتارية مجلس الوزراء Cabinet secretariat .

وقد تغير اسم هذه الهيئة منذ سنة ١٩٢٠ وأصبح اسمها «مكتب مجلس الوزراء Cabinet office» وهى هيئة ملحقة بالوزير الأول ، مهمتها تحقيق التنسيق بين مختلف أوجه النشاط الحكومى .

ويمارس مكتب مجلس الوزراء دوره فى التنسيق بوسيلتين ، تتمثل

أولاهما فى إعداد جدول أعمال مجلس الوزراء بموافقة وتوجيهات الوزير الأول ، وإبلاغ قرارات المجلس للوزارات المختلفة ومتابعة تنفيذ هذه القرارات . بينما تتمثل الوسيلة الثانية في قيام بعض أعضائه بسكرتارية اللجان الوزارية المختلفة ، والتنسيق بين أعمالها وأعمال اللجان الادارية التى تقوم بإعداد وتحضير المسائل التى تعرض على اللجان الوزارية .

(١) سكرتارية مجلس الوزراء :

لفهم النظام البريطاني يجب التمييز بين اصطلاحي الوزارة Mini-stere ومجلس الوزراء Cabinet [1] .

فالوزارة تعنى الحكومة بالمعنى الواسع ، حيث تشمل كل الوزراء (حوالى مائة عضو ، كان عددهم فى وزارة مستر هارولد ويلسون التى شكلها عقب انتخابات سنة ١٩٦٦ مائة وسبعة أعضاء) ، وتشمل الوزارة أعضاء مجلس الوزراء والوزراء من غير أعضاء المجلس .

أما مجلس الوزراء فهو الذى يقوم بجوهر عمل الحكومة ، ويتكون من عدد محدود من الوزراء يتراوح بين ١٥ و ٢٠ وزيراً .

ويقل هذا العدد كثيراً أثناء الأزمات ، حيث كان خمسة خلال الحرب العالمية الأولى ١٩١٤ - ١٩١٨ ، وكان عددهم يتراوح بين خمسة وثمانية خلال الحرب العالمية الثانية ١٩٤٠ - ١٩٤٥ .

---

(١) المرجع السابق Andre Mauriou , P. 357 - 358 .

وعلى ذلك تضم الوزارة فى بريطانيا ثلاث فئات من الوزراء ، هم :

١ - أعضاء مجلس الوزراء .

٢ - الوزراء غير الأعضاء فى مجلس الوزراء .

٣ - وزراء الدولة والسكرتيرين البرلمانين .

ولكن اذا تضمن جدول أعمال مجلس الوزراء مسألة تخص أحد الوزراء من غير أعضاء المجلس ، يدعى هذا الوزير لحضور اجتماع المجلس عند بحث هذه المسألة . كما أن الوثائق الخاصة باجتماعات مجلس الوزراء توزع على كل الوزراء بدون استثناء ، وذلك فضلاً عن حق الوزراء غير الأعضاء بالمجلس فى إبداء ملاحظاتهم (ولو لم تتعلق بوزاراتهم) بخصوص المسائل المطروحة أمام مجلس الوزراء ، لتدرج فى جدول الاجتماع القادم لمجلس الوزراء .

ويقوم مكتب مجلس الوزراء بالاعداد لجلسات المجلس ، مطبقاً قاعدة اليومين السابقين Two day rule حيث لا يدرج فى جدول أعمال مجلس الوزراء إلا المسائل التى تصل وثائقها كاملة من الوزارات المختصة قبل تاريخ انعقاد المجلس بيومين كاملين ، الأمر الذى يؤدى إلى دراسة المسائل التى ستعرض على المجلس .

كما يقوم السكرتير الدائم لمجلس الوزراء بتدوين محاضر جلسات المجلس التى تشمل على ملخص المناقشات دون نسبتها إلى الوزراء ، مع التحديد الدقيق لمسئولية كل وزير عن تنفيذ ما يتخذه المجلس من قرارات .

ثم يرسل محضر اجتماع مجلس الوزراء الى كل الوزراء بدون استثناء، وهناك قاعدة تلزم المكتب بارسال المحضر فى مدة أقصاها ٢٤ ساعة من تاريخ الاجتماع ، الأمر الذى يحقق سرعة الابلاغ والتنفيذ .

كذلك يقوم مكتب مجلس الوزراء بمهمة مراقبة تنفيذ قرارات المجلس، حيث يرسل الوزراء الى المكتب صوراً من القرارات التنفيذية التى أصدروها لوضع قرارات مجلس الوزراء موضع التنفيذ .

ويقوم مكتب مجلس الوزراء بنشر «قائمة سوداء Black list» تتضمن أسماء الوزارات التى لم تنفذ قرارات مجلس الوزراء أو تتباطأ فى التنفيذ ، ولكن ذلك وإن كان يتم بصورة استثنائية ونادرة ، إلا أنه يؤدى إلى اهتمام الوزارات بالتنفيذ السريع لقرارات مجلس الوزراء خوفاً من ظهور اسمها فى القائمة السوداء .

(٢) سكرتارية اللجان الوزارية:

لما كان نظام مجلس الوزراء لا يحقق اشتراك كل الوزراء اجتماعات المجلس وقراراته بالرغم من المسئولية التضامنية لكل الوزراء أمام البرلمان ، لذلك جرى العمل فى بريطانيا على تشكيل عدد كبير من اللجان الوزارية Cabinet Committees ، وهى لجان يمكن أن يشترك فى عضويتها أى من الوزراء بدون إستثناء ، وذلك بهدف دراسة المسائل التى تدخل فى اختصاص أكثر من وزارة أو تلك التى تكون لها أهمية خاصة .

وتنشأ اللجان الوزارية فى بريطانيا بقرار من مجلس الوزراء ، بناء

على اقتراح من الوزير الأول . ويرأس هذه اللجان أحد أعضاء مجلس الوزراء دائماً ، أما معظم أعضائها فيكونون من الوزراء غير أعضاء المجلس حيث يشاركون بهذه الصورة فى رسم السياسة العامة للدولة .

وإذا كان من الصعب تحديد عدد اللجان الوزارية وبيان اختصاصاتها بدقة ، إلا أنه يمكن تقسيم هذه اللجان - حسب اختصاصاتها - إلى ثلاثة طوائف :

- اللجان التى تختص بالمسائل الداخلية .
- اللجان التى تختص بالمسائل الاقتصادية والملية .
- اللجان التى تختص بمسائل الدفاع الوطنى .

ويقوم مكتب مجلس الوزراء بدور أساسى فى تنسيق أعمال هذه اللجان ، حيث يتولى أحد أعضائه مهمة أعمال السكرتارية باللجنة الوزارية، وذلك فضلاً عن قيام أحد موظفيه بمهمة الاتصال والتنسيق بين عمل اللجنة الوزارية وعمل اللجنة الادارية المماثلة لها . إذ تشكل لجنة ادارية مقابلة لكل لجنة وزارية ، تتولى اعداد ودراسة المسائل قبل عرضها على اللجنة الوزارية . وبذلك يتحقق التنسيق بين العمل الحكومى والعمل الادارى ، فضلاً عن تحققه بين أعمال الوزارات والادارات المختلفة .

ثانياً - التنسيق فى مصر :

١٧٤ - تختلف سلطة التنسيق فى مصر تبعاً لاختلاف نظام الحكم فى ظل كل من الدساتير المصرية المتعاقبة ، فقد أخذ دستور سنة ١٩٢٣ بالنظام

البرلماني الكامل ، وبالتالى فقد كان مجلس الوزراء هو المهيمن -دستورياً- على شئون الحكم فى الدولة ، فكان من إختصاصه وضع السياسة العامة والاشراف على تنفيذها ، فضلاً عن التنسيق بين أوجه النشاط المختلفة بالدولة .

أما دستور سنة ١٩٥٦ فقد اتخذ موقفاً وسطاً بين النظامين البرلمانى والرياسى ، فلم يقرر نظام مجلس الوزراء ، كما أعطى لرئيس الجمهورية -بالاشتراك مع الوزراء - سلطة وضع السياسة العامة والاشراف على تنفيذها دون أن يكون الرئيس مسئولاً أمام مجلس الأمة ، فى نفس الوقت الذى قرر فيه مسئولية الوزراء أمام مجلس الأمة ، وعلى ذلك يكون من اختصاص رئيس الجمهورية سلطة التنسيق بين أعمال الوزارات والهيئات المختلفة والتوفيق بين جهودها تنفيذاً للسياسة العامة للدولة .

أما الدستور الحالى الصادر سنة ١٩٧١ فقد أخذ بالنظام البرلمانى أساساً ، فأنشأ مجلس الوزراء وجعله مختصاً - بالاشتراك مع رئيس الجمهورية - بوضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها . إلا أن الدستور الجديد يقرر أن الحكومة هى الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة، وقد أناط بها مهمة توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة [١] .

ويلعب رئيس الجمهورية دوراً أساسياً فى التنسيق بين أنشطة مختلف الوزارات والهيئات والمؤسسات والهيئات العامة ، حيث ينص دستور سنة

---

(١) راجع نصوص المواد ١٣٨ ، ١٥٣ ، ١٥٦ : من دستور سنة ١٩٧١ .

١٩٧١ على أن يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ، يمارسها على الوجه المبين فى الدستور . وذلك فضلاً عن تقرير الدستور اشتراك رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء فى وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها .

وفضلاً عن النصوص ، تعطى الظروف السياسية لرئيس الجمهورية فى مصر دوراً حاكماً وأساسياً فى التنسيق ، فهو المنسق الفعلى وصاحب الكلمة العليا فى هذا الشأن .

١٧٥ – ويعاون رئيس الجمهورية فى القيام بمهمة التنسيق مجموعة من الأشخاص والمكاتب والمجالس المتخصصة ، وقد تم تحديد اختصاصات كل منها بقرار رئيس الجمهورية رقم ٢٤٠٢ لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم رياسة الجمهورية (١) .

---

(١) نصت المادة الأولى من هذا القرار على أن يكون تشكيل رياسة الجمهورية على الوجه الآتى :

أولاً – مستشارو رئيس الجمهورية والمكاتب التابعة لهم .

ثانياً – وزير شئون رياسة الجمهورية والاجهزة التابعة له :

ويختص الوزير بتنظيم علاقة الحكومة برياسة الجمهورية ، عرض مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية على رئيس الجمهورية ، عرض قرارات وتوصيات مجلس الوزراء على رئيس الجمهورية ، ووضع السياسة العامة للأجهزة التابعة له برياسة الجمهورية ومتابعة تنفيذها .

ثالثاً : المجالس القومية المتخصصة :

وتختص بمعاونة رئيس الجمهورية فى رسم السياسة العامة للدولة فى جميع مجالات النشاط القومى ، وذلك فى حدود قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بانشاء هذه المجالس وتحديد اختصاصاتها . (=)

وقد حدد القرار المذكور اختصاصات مستشار رئيس الجمهورية لشئون الأمن القومى ، ونص على أن يكون من بينها تلقى توجيهات وتعليمات رئيس الجمهورية فى هذا الشأن وتنسيق ومتابعة تنفيذها .

كما حدد القرار الجمهورى سالف الذكر اختصاصات مستشار رئيس الجمهورية للشئون السياسية ، وقرر أن يكون من بينها تنسيق وإعداد وعرض التقارير والدراسات والأبحاث على رئيس الجمهورية ، ومتابعة تنفيذ قرارات رئيس الجمهورية فى هذه الشئون .

كذلك حدد القرار الجمهورى السابق الذكر اختصاصات مستشار رئيس الجمهورية للشئون الداخلية ، ونص على أن يكون من بينها تنسيق وإعداد وعرض التقارير والأبحاث والدراسات على رئيس الجمهورية ومتابعة تنفيذ قراراته فى هذا الشأن .

١٧٦– وقد أعيد تنظيم رئاسة الجمهورية اكثر من مرة ، وذلك وفقاً لقرار رئيس الجمهورية رقم ١٠٠١ لسنة ١٩٧٤ ، وقرار رئيس الجمهورية رقم ٢٥٩ لسنة ١٩٨٣ ، وقرار رئيس الجمهورية رقم ٧٣ لسنة ١٩٨٩ فى شأن

(=) رابعاً – السكرتارية لرئيس الجمهورية :

وتختص بجميع المسائل المتعلقة بالاتصالات والمراسلات والمقابلات الشخصية لرئيس الجمهورية ، وغير ذلك مما تكلف به من أعمال .

خامساً – مكتب شئون اتحاد الجمهوريات العربية :

ويختص بجميع الأعمال المتعلقة باتحاد الجمهوريات العربية ، وما يكلفه به نائب رئيس الجمهورية من مهام فى هذا الشأن .

نلفت النظر إلى أن إتحاد الجمهوريات العربية قد انتهى ، ولم يعد قائماً الآن .

تشكيل رئاسة الجمهورية وديوان رئيس الجمهورية والحرس الجمهورى .

وطبقاً للقرار الجمهورى رقم ٧٣ لسنة ١٩٨٩ ، تشكل رئاسة الجمهورية على النحو التالى :

نواب رئيس الجمهورية ، مساعد رئيس الجمهورية ، مستشار رئيس الجمهورية ، ديوان رئيس الجمهورية ، مكتب رئيس الجمهورية ، السكرتارية الخاصة لرئيس الجمهورية ، سكرتير رئيس الجمهورية للشئون العسكرية ، سكرتير رئيس الجمهورية للمعلومات والمتابعة .

ويختص رئيس ديوان رئيس الجمهورية بما يلى :

١ - يرأس ديوان رئيس الجمهورية ، ويمارس الاختصاصات المالية والادارية وغيرها المقررة للوزراء بالنسبة لجميع أجهزة رئاسة الجمهورية .

٢ - عرض واستصدار القرارات الجمهورية .

٣ - اتخاذ الاجراءات والترتيبات الخاصة بتنقلات الرئيس داخل وخارج الجمهورية ، زيارات رؤساء الدول وكبار ضيوف مصر ، الاجتماعات والمؤتمرات والحفلات والمآدب التى يشرفها رئيس الجمهورية ، تجهيز أماكن الاقامة الخاصة برئيس الجمهورية وقصور الضيافة والاستراحات .

٤- عرض أوراق اعتماد سفراء الدول الأجنبية على رئيس الجمهورية.

٥ - عرض واصدار البراءات بمنح القلائد والأوسمة والأنواط الأجنبية منها

٦ - مراجعة الأحكام القضائية وعرضها على الرئيس لاعتمادها .

٧ - تنسيق علاقة وزارة الدفاع والقيادة العامة للقوات المسلحة برئاسة الجمهورية فيما يتعلق بديوان كبير الياورات .

٨ - تنظيم وبحث ودراسة الشكاوى والالتماسات المقدمة لرئيس الجمهورية .

٩ - مسئول عن جميع ما يختص بركابات وسيارات رئاسة الجمهورية.

١٠ - استقبال السفراء والمبعوثين الجانب فيما يتعلق بممارسة اختصاصاته .

١١ - الاتصال بالسلطة المصرية والأجنبية فى كل ما يتعلق بممارسة اختصاصاته .

١٢ - يقوم بأى مهام أخرى يكلفه بها رئيس الجمهورية .

١٧٧- كذلك يقوم مجلس الوزراء فى مصر بوظيفة التنسيق والتوجيه ، حيث نص دستور سنة ١٩٧١ على ذلك صراحة [١] . ويلعب مجلس الوزراء دوراً أساسياً فى هذا الشأن ، خصوصاً وأن كل الوزراء يحضرون اجتماعات مجلس الوزراء حيث لا تعرف مصر التفرقة بين الوزراء أعضاء المجلس

---

(١) تنص المادة ١٥٦ من الدستور على أن يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات الآتية :
- توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة .

والوزراء من غير أعضاء المجلس كما هو الحال فى بريطانيا ، فيشترك كل الوزراء فى اجتماعات المجلس .

ومع تأكيد الدور الرئيسى لرئيس مجلس الوزراء فى مجال التنسيق ، يقوم مجلس الوزراء - مجتمعاً - بوظيفة التنسيق بين أنشطة مختلف الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة ، يعاونه فى ذلك مجموعة من المكاتب المتخصصة الملحقة برياسة مجلس الوزراء ووزير الدولة لشئون مجلس الوزراء ، وذلك فضلاً عن اللجان الوزارية .

وتقوم اللجان الوزارية بدور كبير فى معاونة مجلس الوزراء للقيام بوظائفه ، وذلك فضلاً عن دورها فى التنسيق بين أنشطة مختلف الوزارات، وبالتالى رسم السياسة للدولة فى هذا الشأن .

والواقع أنه لا توجد قاعدة ثابتة فيما يتعلق بعدد اللجان الوزارية وتحديد اختصاصتها ، حيث يعاد تشكيل هذه اللجان وتحديد اختصاصتها ، حيث يعاد تشكيل هذه اللجان وتحديد اختصاصاتها عقب كل تعديل وزارى تقريباً (١) .

---

(١) راجع على سبيل المثال قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن تكوين اللجان الوزارية .تحديد اختصاصتها ، حيث نص على تشكيل ثلاث لجان ، هى :
- اللجنة الوزارية لبرنامج العمل الوطنى .
- اللجنة الوزارية للانتاج .
- اللجنة الوزارية للخدمات .

ثم حدد القرار اختصاصات كل منها بالتفصيل .

١٧٨- ومن ناحية أخرى صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٤١٩ لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم رياسة مجلس الوزراء واختصاصات وزير الدولة لشئون الوزراء، وجعل مهمة معاونة المجلس فى القيام بوظائفه منوطة بهيئات رئيسية ثلاث، هى [١] :

- وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء .

- مكتب رئيس مجلس الوزراء .

- الأمانة العامة لمجلس الوزراء .

وقد حدد القرار الجمهورى سالف الذكر اختصاصات وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء كما يلى [٢] :

---

(١) نصت المادة الأولى من القرار الجمهورى رقم ٢٤١٩ لسنة ١٩٧١ على أن تشكل رئاسة مجلس الوزراء من :

أولاً - مكتب رئيس مجلس الوزراء .

ثانياً - الأجهزة التابعة لوزير الدولة لشئون مجلس الوزراء وتضم :

١ - مكتب الوزير .

٢ - الأمانة العامة لمجلس الوزراء .

٣ - مكتب شكاوى رئاسة مجلس الوزراء .

ثالثاً - يشرف وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء على الجهازين التاليين :

١ - الحراسة اعامة .

٢ - الرقابة الادارية .

(٢) نصت المادة الثالثة من اقرار الجمهورى سالف الذكر على أن يشكل مكتب وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء من :

١ - المكتب الفنى لوزير الدولة لشئون مجلس الوزراء .

٢ - السكرتارية الخاصة لوزير الدولة لشئون مجلس الوزراء . (=)

١ - متابعة تنفيذ القرارات الصادرة من مجلس الوزراء واللجان الوزارية المنبثقة عنه واتخاذ اللازم فى هذا الشأن .

٢ - متابعة أعمال الأجهزة المركزية التابعة لرئيس مجلس الوزراء .

٣ - متابعة تنفيذ التوجيهات والقرارات الصادرة بشأن الموضوعات التى تعرض على رئيس مجلس الوزراء ، وذلك فضلاً عن الإشراف على الحراسة العامة والرقابة الادارية .

أما مكتب رئيس مجلس الوزراء فيتكون من السكرتارية الخاصة لرئيس مجلس الوزراء ، والمكتب الفنى لرئيس مجلس الوزراء .

وقد حدد القرار الجمهورى السابق الاشارة اليه اختصاص السكرتارية الخاصة لرئيس مجلس الوزراء فى الأمور المتعلقة بالاتصالات والمراسلات والمقابلات الشخصية لرئيس مجلس الوزراء ، وذلك فضلاً عن المهام والمسائل الخاصة التى تكلف بها .

أما إختصاصات المكتب الفنى لرئيس مجلس الوزراء فتتمثل فى تلقى الموضوعات والتشريعات واستيفاء ومراجعة ما يلزم لعرضها على رئيس مجلس الوزراء للنظر فيها ، وذلك فضلاً عن إعداد المذكرات والبحوث والدراسات التى يكلفه بها رئيس مجلس الوزراء .

(=) ٣ - ادارة الشكاوى .

٤ - ادارة اللجان الوزارية .

٥ - مكتب الأمن .

وأخيراً ، حدد القرار الجمهورى سالف الذكر إختصاص الأمانة العامة لمجلس الوزراء فى معاونة رئيس مجلس الوزراء واللجان الوزارية ووزير الدولة لشئون مجلس الوزراء ، وعلى الأخص فيما يلى :

١ - العمل كحلقة إتصال بين رئاسة مجلس الوزراء والوزارات ومجلس الشعب والتنظيمات السياسية والمهنية ، بالاضافة إلى تنسيق وتنظيم الأعمال على المستوى الحكومى ، وإعداد وتبليغ القرارات والتوصيات إلى الوزارات والجهات المختصة ومتابعة تنفيذها .

٢ - تنظيم إستصدار وتوثيق وحفظ وإبلاغ ونشر القوانين وقرارات رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء ووزير الدولة لشئون مجلس الوزراء .

٣ - القيام بأعمال الأمانة الفنية لمجلس الوزراء واللجان الوزارية المنبثقة من المجلس واللجان الفرعية التابعة لها ، مع إعداد وإصدار قرارات وتوصيات مجلس الوزراء ولجانه وإبلاغها إلى الوزارات والجهات المختصة ومتابعة تنفيذها .

٤ - الإشراف على جميع الترتيبات الخاصة بقواعد المراسم والمجاملات وكذلك الإشراف على جميع الترتيبات الادارية الخاصة بمقر رئيس الوزراء وأقسام رئاسة مجلس الوزراء والترتيبات الادارية للإجتماعات والمؤتمرات .

المبحث الثانى

الاتصال

١٧٩- يلعب الاتصال دوراً هاماً فى تحقق أهداف العمل الادارى ، وتزداد أهمية هذا الدور بنسبة تتفق مع ضخامة الجهاز الادارى ، وهو الأمر الملحوظ فى الدول المعاصرة ، حيث أدى التدخل الى إتساع نطاق الإدارة العامة ، وتعدد التنظيمات الادارية فضلاً عن كثرة العاملين بها . وكل ذلك يؤدى ، بدون شك ، إلى ضرورة الإتصال للتوفيق بين الأنشطة المختلفة لوحدات الجهاز الإدارى .

وإذا كان التنسيق ضرورياً للتوفيق بين أنشطة مختلف الوحدات الادارية ، فإن الإتصال هو الذى يمكن من تحقيق ذلك .

فهناك علاقة وثيقة إذن بين الإتصال والتنسيق ، حيث يساعد الاتصال الجيد على إمكانية القيام بمهمة التنسيق بين الأنشطة المختلفة [١] .

وقد سبقت الإشارة إلى أن الإتصال يعتبر من أهم وظائف القيادة الإدارية حيث يتوقف نجاح القائد الإدارى فى عمله على مدى ما يحققه من إتصال وتنسيق بين نشاط مختلف الوحدات الإدارية التابعه له .

ولا شك فى أن فاعلية القيادة الإدارية إنما تعتمد - بصفة أساسية - على مدى كفاية ووضوح الإتصال ، الأمر الذى أدى إلى القول بأن تقوية

---

(١) المرجع السابق : Staya Saran Chatterjee : Management , P. 201 .

مدى كفاية ووضوح الإتصال ، الأمر الذى أدى بالبعض إلى القول بأن تقوية نظام الإتصال وتنميته تعتبر الوظيفة الأولى للقائد الإدارى [1] .

المطلب الأول

تعريف الاتصال

١٨٠- يعرف البعض الإتصال بأنه « أى سلوك يبدؤه الفرد الذى يقوم بإرسال البيانات ينتج عنه نقل المعنى الذى يرغب فيه الأفراد الآخرين الذين يستقبلون هذه البيانات ، ويتسبب عن ذلك إستجابتهم بالسلوك أو الطريقة التى يرغبها » [2] .

ونلاحظ على هذا التعريف أنه قد قصر معنى الإتصال على إرسال البيانات من أحد الأفراد واستقبالها من أفراد آخرين ، وهذا صحيح ، ولكنه يمثل إحدى صور الإتصال ، حيث يمكن أن يتخذ الإتصال صورة أخرى ، وذلك عندما تكون العملية تبادلية ، بمعنى تبادل البيانات بين أكثر من شخص وأكثر من جهة .

كذلك نلاحظ أن التعريف السابق يفترض أن إرسال الفرد للبيانات يتسبب عنه استجابة الأفراد الآخرين بالسلوك أو الطريقة التى يرغبها . وهذا غير صحيح فى جميع الحالات ، إذ أن الإتصال يعنى مجرد تبادل البيانات أو إرسالها ، أما استجابة الآخرين بالسلوك أو الطريقة التى

---

(١) المرجع السابق : Staya Saran Chatterjee , P. 201 .

(٢) عبد الرحمن عبد الباقى عمر : مبادىء علم النفس الادارى ، ١٩٦٣ ، ص ٧٢ .

يرغبها مرسل البيانات ، فهذه مسألة أخرى قد تتحقق وقد لا تتحقق .

وعلى ذلك يقتصر معنى الإتصال على تبادل البيانات ، بالرغم من أن تحقيق هدف الإتصال لا يكون إلا بالإستجابة لهذه البيانات .

ويعرف البعض الآخر الإتصال بأنه كعملية إدارية ، بجوانبها الاجتماعية والسلوكية . «تعنى إنتاج أو توفير أو تجميع البيانات والمعلومات الضرورية لاستمرار العملية الادارية ، ونقلها أو تبادلها أو إذاعتها ، بحيث يمكن للفرد أو الجماعة إحاطة الغير بأمور أو أخبار أو معلومات جديدة ، أو التأثير فى سلوك الأفراد والجماعات ، أو التغيير أو التعديل من هذا السلوك أو توجيهه وجهة معينة . وتتم هذه العمليات عادة فى صورة متبادلة من الجانبين لا من جانب واحد ، بمعنى نقل أو إعطاء البيانات أو المعلومات إلى الآخرين وبالعكس» [١] .

وبعبارة وجيزة ، يمكننا تعريف الإتصال الإدارى بأنه تبادل الأفكار والبيانات ، بغرض تحقيق أهداف العمل الادارى .

---

(١) راجع - الدكتور عبد الفتاح حسن : مبادىء الادارة العامة ، ص ١٨٥ .

المطلب الثانى

عناصر الاتصال

١٨١ - للاتصال ثلاثة عناصر ، هى :

العنصر الأول - طرفا الاتصال :

يكون الإتصال دائماً بين طرفين هما : المتصل أو المرسل ، والمتصل به أو المرسل إليه .

والمتصل أو المرسل هو الذى يقوم بابلاغ أفكار أو بيانات معينة ، بينما يتلقى المتصل أو المرسل إليه هذه الأفكار والبيانات .

العنصر الثانى - موضوع الاتصال :

يهدف الاتصال إلى نقل أو تبادل الأفكار والبيانات ، وعلى ذلك يكون موضوع الاتصال هو الأفكار والبيانات التى يتم نقلها أو تبادلها بين طرفى الاتصال .

العنصر الثالث - وسيلة الاتصال :

هى الأداة التى تستخدم لتحقيق الاتصال ، وقد تتخذ شكل القول أو الكتابة أو السلوك .

المطلب الثالث

عوائق الاتصال

- عرفنا الاتصال بأنه نقل وتبادل الأفكار والبيانات ، ولا شك فى أن الهدف من عملية الاتصال ليس مجرد نقل الأفكار والبيانات ، وإنما يتمثل الهدف النهائى فى تحقيق أهداف العمل الادارى . ولتحقيق ذلك يستلزم الأمر أن تتم الاستفادة من عملية نقل أو تبادل الأفكار والبيانات كما يرجى، إلا أن ذلك لن يتم إلا بتحقيق الاستجابة أو التأثير المطلوب .

ولكن توجد عوامل كثيرة يمكن أن تتدخل فى عملية الاتصال ، ويمكن أن تؤثر فى مدى تحقيق الاتصال للهدف منه . وبمعنى آخر . قد تتعرض عملية الاتصال لبعض المعوقات التى تحول دون تحقيق الهدف منها .

وهذه المعوقات كثيرة ، من أهمها (١) :

أولا - اللغة :

اللغة هى الأداة التى يمكن بواسطتها إتمام عملية الاتصال ، فهى أداة التعبير عن موضوع الاتصال .

لذلك يمكن أن تكون اللغة من عوائق الاتصال ، ويتحقق هذا فى حالات كثيرة ، مثل : تعدد معانى الكلمات ، عدم شيوع الكلمات

---

(١) لمزيد من التفاصيل . راجع :

- عبد الرحمن عبد الباقى : مبادىء علم النفس الادارى ، ص ٨٨ وما بعدها .

- الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا : أصول الادارة العامة ، ص ٤٨ وما بعدها

المستخدمة ، أو اختلاف مدلولها من منطقة جغرافية لأخرى . قد يرجع الأمر إلى صعوبة الأسلوب وتعقيده ، أو غموضه ، أو الاسترسال فى عبارات إنشائية دون تحديد ... الخ .

وباختصار ، يتطلب الاتصال الجيد استخدام كلمات ذات معان محددة، فى أسلوب واضح ومركز .

ثانيا - الفروق الفردية :

لا تساوى الطبيعة والمجتمع - عادة - بين الأفراد ، لذلك توجد فروق فردية بينهم ، الأمر الذى يمكن أن يكون أحد عوائق الاتصال .

وقد ترجع الفروق الفردية إلى إختلاف القيم والعادات والتقاليد ، أو اختلاف نوع التخصص المهنى أو اختلاف مستواه ، أو اختلاف المركز الوظيفى ... الخ .

والاتصال الجيد هو الذى يحقق نقل أو تبادل الأفكار والبيانات ، وذلك بالرغم من وجود أية فروق فردية .

ثالثا - الحالة النفسية :

تعتبر الحالة النفسية لطرفى الاتصال من أهم العوامل التى يمكن أن تؤثر فى مدى نجاح الاتصال ، ومن أمثلة ذلك إحساس المرءوسين بالأمن عند حدوث إتصال بينهم وبين الرؤساء ، أو القلق والخوف الذى يمكن أن يحدث نتيجة لهذا الاتصال .

كذلك يمكن أن يتأثر الاتصال بمدى التفاهم والتعاون السائد بين عمال الادارة من ناحية ، وبينهم وبين الرؤساء من ناحية أخرى .

رابعا – ضخامة الجهاز الإدارى :

نعلم جميعاً اتساع نطاق الإدارة العامة فى العصر الحديث ، الأمر الذى أدى إلى ضخامة الجهاز الادارى ، فتعددت تنظيماته وازداد عدد العاملين به ، وذلك فضلا عن انتشار فروعه فى مختلف أنحاء الدولة .

ولذلك يمكن أن تكون ضخامة الجهاز الادارى أحد عوائق الاتصال ، وذلك نظراً لامكان بعد المسافة من ناحية ، وتعدد المستويات الادارية من ناحية ثانية ، وبطء وتعقد عملية الاتصال من ناحية ثالثة .

ولذلك يتطلب الاتصال الجيد إيجاد قنوات الاتصال سليمة بين مختلف فروع الجهاز الادارى ، وكذلك بين مستوياته المختلفة ، وذلك فضلا عن توفير وسائل الاتصال المناسبة لتحقيق هذا الغرض .

والخلاصة أن الاتصال ليس هدفا فى ذاته ، بل هو أداة لتحقيق أهداف العمل الادارى . ولذلك يجب القضاء على العوائق التى يمكن أن تؤثر فى عمالية الاتصال ، وتحول بالتالى دون تحقيق أهداف العمل الادارى.

المطلب الرابع

أنواع الاتصال

١٨٢- للاتصال أنواع عديدة ، نشير إلى أهمها فيما يلى :

أولاً - الاتصالات الرسمية والاتصالات غير الرسمية :

الاتصال غير الرسمى هو الاتصال الذى يتم داخل التنظيم الادارى أو بينه وبين غيره من التنظيمات الادارية ، أو الهيئات أو الأفراد ، وذلك على أساس الروابط الشخصية وبالوسائل الودية .

أما الاتصال الرسمى فهو الاتصال الذى يتم بوسائل الاتصال الرسمية، سواء داخل التنظيم الادارى ، أو بينه وبين التنظيمات الادارية الأخرى والهيئات والأفراد .

وتتمثل أغراض الاتصال الرسمى فيما يلى :

١ - إعلام المرءوسين بالأهداف المقررة ، والسياسات والبرامج والخطط الموضوعة ، والسلطات والمسئوليات المحددة ، وأى تغيير فى أى من هذه الأمور .

٢ - إعلام المرءوسين بالتعليمات الخاصة بتنفيذ أعمال أو الامتناع عن تنفيذ أعمال ، أو تنفيذ الأعمال بشكل معين أو فى وقت معين .

٣ - إعلام الرؤساء بالأعمال التى تمت أو التى لن تتم ، وبالمشكلات والعقبات التى تعطل التنفيذ ، واقتراحات المرءوسين وآرائهم .

ثانيا - الاتصالات الخارجية والاتصالات الداخلية :

الاتصال الخارجي هو الاتصال بين التنظيم الإداري وغيره من التنظيمات الادارية والهيئات والجمهور .

وتجدر الاشارة إلى أهمية الاتصال بين التنظيم الاداري والجمهور ، وذلك لابلاغ ارشادات التنظيم الاداري وتوجيهاته للجمهور ، فضلا عن تلقيه آراء الجمهور ومقترحاته بشأن تحسين الخدمات التي يقوم بها .

أما الاتصال الداخلي فهو الذي يتم داخل نطاق التنظيم الاداري ، سواء بين فروعه وأقسامه ووحداته المختلفة أو بين العاملين به على اختلاف مستوياتهم .

والاتصال الداخلي قد يكون رأسياً ، أو عكسياً أو أفقياً .

ثالثاً - الاتصالات الرأسية :

وهي الاتصالات التي تتم من أعلى إلى أسفل داخل التنظيم الاداري، وهي تلعب دوراً هاماً حيث تستخدم أساساً في الأمر والتوجيه والتعقيب .

وتتوقف فاعلية الاتصالات الرأسية على مجموعة من العوامل ، من أهمها :

- **حرية المعلومات ، وانسيابها برفق من القمة إلى القاعدة .**
- **استخدام الاتصال لتحقيق الفهم المتبادل ومناقشة المشاكل .**
- **تطابق الأقوال والأفعال ، وقيام علاقات إنسانية جيدة .**

رابعا - الاتصالات العكسية :

وهى الاتصالات التى تتم من أسفل إلى أعلى ، أى تتم بين المرءوسين والرؤساء .

وتزداد ضرورة الاتصالات العكسية يوماً بعد يوم ، وذلك نظراً لأهمية المام الرؤساء بآراء ومقترحات المرءوسين ، والاستعانة بملاحظاتهم وخبراتهم ، فضلا عن تمكين الرؤساء من حل مشاكل العمل الادارى أولا بأول .

وهناك عوائق قد تحول دون تحقيق الاتصال العكسى لأغراضه ، وتتمثل هذه العوائق فى العوائق التنظيمية الناتجة عن ضخامة التنظيم والبعد المكانى بين الرؤساء والمرءوسين ، كما تتمثل فى موقف الرؤساء من آراء ومقترحات المرءوسين ، وذلك فضلا عن التقاليد والهيبة وخوف المرءوسين من الرؤساء .

وهناك عوامل تؤدى إلى نجاح الاتصالات العكسية ، من أهمها :

- تشجيع الاتصالات العكسية من جانب الرؤساء .
- حساسية وموضوعية الاصغاء من جانب الرؤساء .
- العمل بالاقتراحات المناسبة واحترام المرءوسين فى حالة اختلاف الآراء .

خامسا - الاتصالات الأفقية :

هى الاتصالات التى تتم بين عمال الادارة فى مستوياتهم المختلفة أو بينهم وبين قرنائهم والتنظيمات الأخرى .

وتزداد أهمية الاتصالات الأفقية فى وقتنا الحاضر ، خصوصاً بعد زيادة حجم التنظيمات الادارية ، وقيامها على التخصص تطبيقاً لمبدأ تقسيم العمل .

ومن ناحية أخرى ، فان الاتصالات السابقة بأنواعها المختلفة قد تكون مباشرة أو غير مباشرة ، كما قد تكون صريحة أو ضمنية ، وكذلك قد تكون سمعية أو بصرية أو سمعية - بصرية .

خامساً - أساليب الاتصال ووسائله :

- هناك عدة أساليب يمكن أن يتم بها الاتصال ، واختيار أى منها لاتمام الاتصال إنما يتوقف على عدة اعتبارات من أهمها :

أولا - السرعة المطلوبة لتحقيق الاتصال .

ثانيا - درجة السرية الواجب توافرها فى الاتصال .

ثالثا - مقدار النفقة التى يكلفها الاتصال .

رابعا - عدد المطلوب الاتصال بهم .

خامسا - نوع الرسالة المطلوب توصيلها وأهميتها .

وعلى ضوء الاعتبارات السابقة يتم تحديد أسلوب الاتصال ، وذلك من الأساليب التالية [1] .

١ - الاتصال الشفوى :

يتم الاتصال الشفوى بتبادل الحديث بين طرفى الاتصال ، ولذلك يعتبر أفضل أساليب الاتصال وأكثرها فائدة لصالح العمل الادارى .

ولذلك يصبح الاتصال الشفوى ، فى حالات الاستعجال ، هو الوسيلة الطبيعية والوحيدة .

وتتمثل وسائل الاتصال الشفوى فيما يلى :

- المقابلات .
- المكالمات التلفيونية .
- المؤتمرات والاجتماعات .

٢ - الاتصال الكتابى :

وهذا الأسلوب ضرورى فى التنظيمات الكبيرة ، وذلك فضلا عن ضرورته لإثبات الأوامر والتعليمات ليسهل الرجوع اليها ، ولتكون أساسا للمساءلة عند حدوث خطأ أو تقصير فى أداء العمل .

وليحقق الاتصال الكتابى الهدف منه ، فإنه يجب أن يكون مكتوبا

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

- الدكتور عبد الكريم درويش ، والدكتورة ليلى تكلا ، المرجع السابق ، ص ٤٦٥ وما بعدها .
- المرجع السابق : Staya Saran Chatterjee : op. cit.. . P. 201- 202 .

بوضوح ، وبساطة ، ودقة وإقناع .

وفى السنوات الأخيرة ، أصبح الفاكس وسيلة ممتازة لاتمام الاتصال الكتابى بسرعة فائقة ، مما يسهم فى تحقيق أهداف الاتصال .

وبعبارة أخرى ، فإن أى إتصال كتابى يجب أن تتوافر فيه أربع صفات أساسية تبدأ كل منها بحرف C ، حيث يجب أن يكون واضحاً Clear ، وصحيحاً Correct ، كاملاً Complete ، ومختصراً Concise .

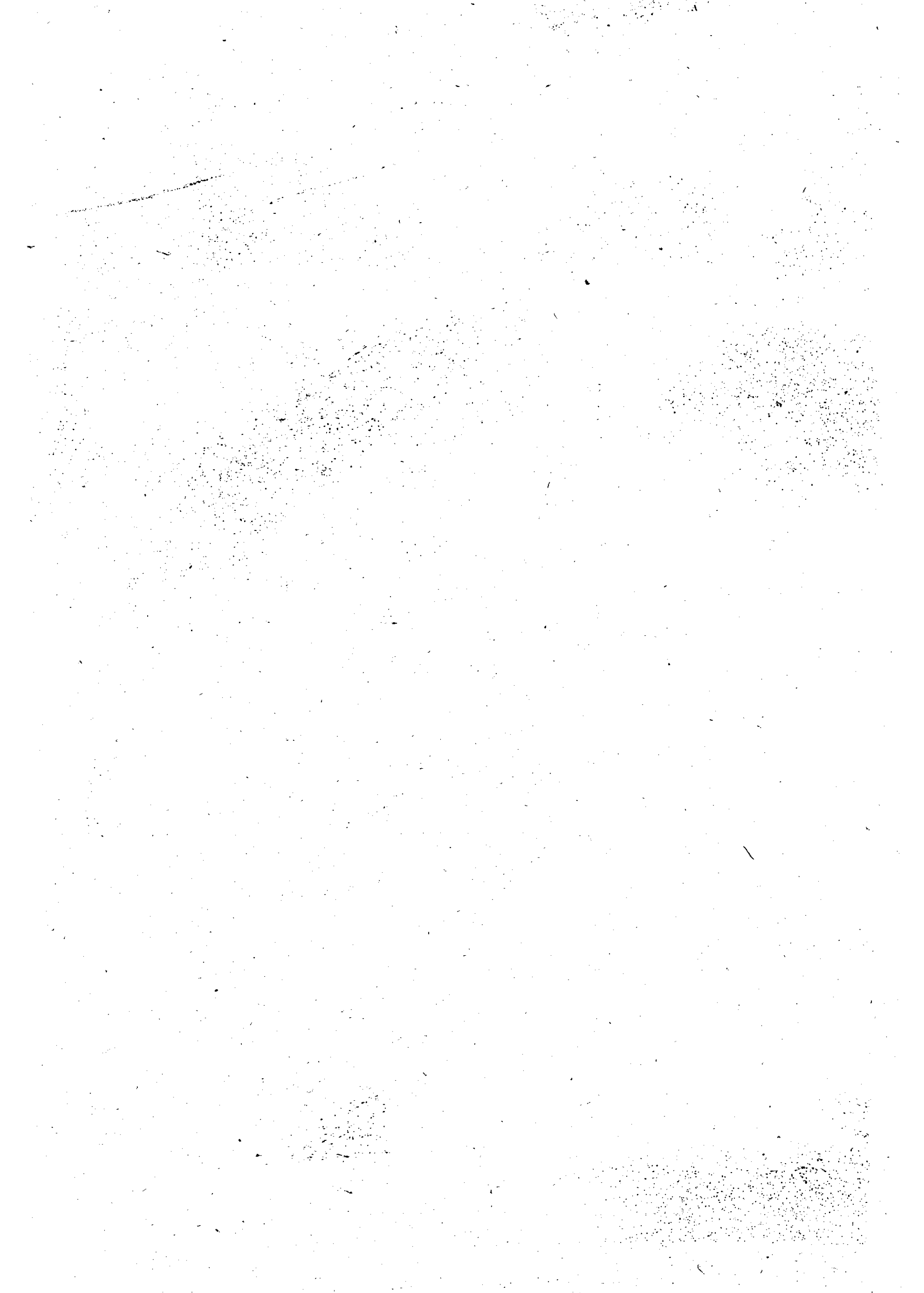
ويمكن أن يتحقق الاتصال الكتابى باتباع احدى الوسائل الآتية :

- البرقيات .
- الشكاوى .
- التقارير .
- المذكرات والاقتراحات .
- المنشورات والكتب الدورية .
- الجرائد والمجلات .

٣ - الاتصال المصور :

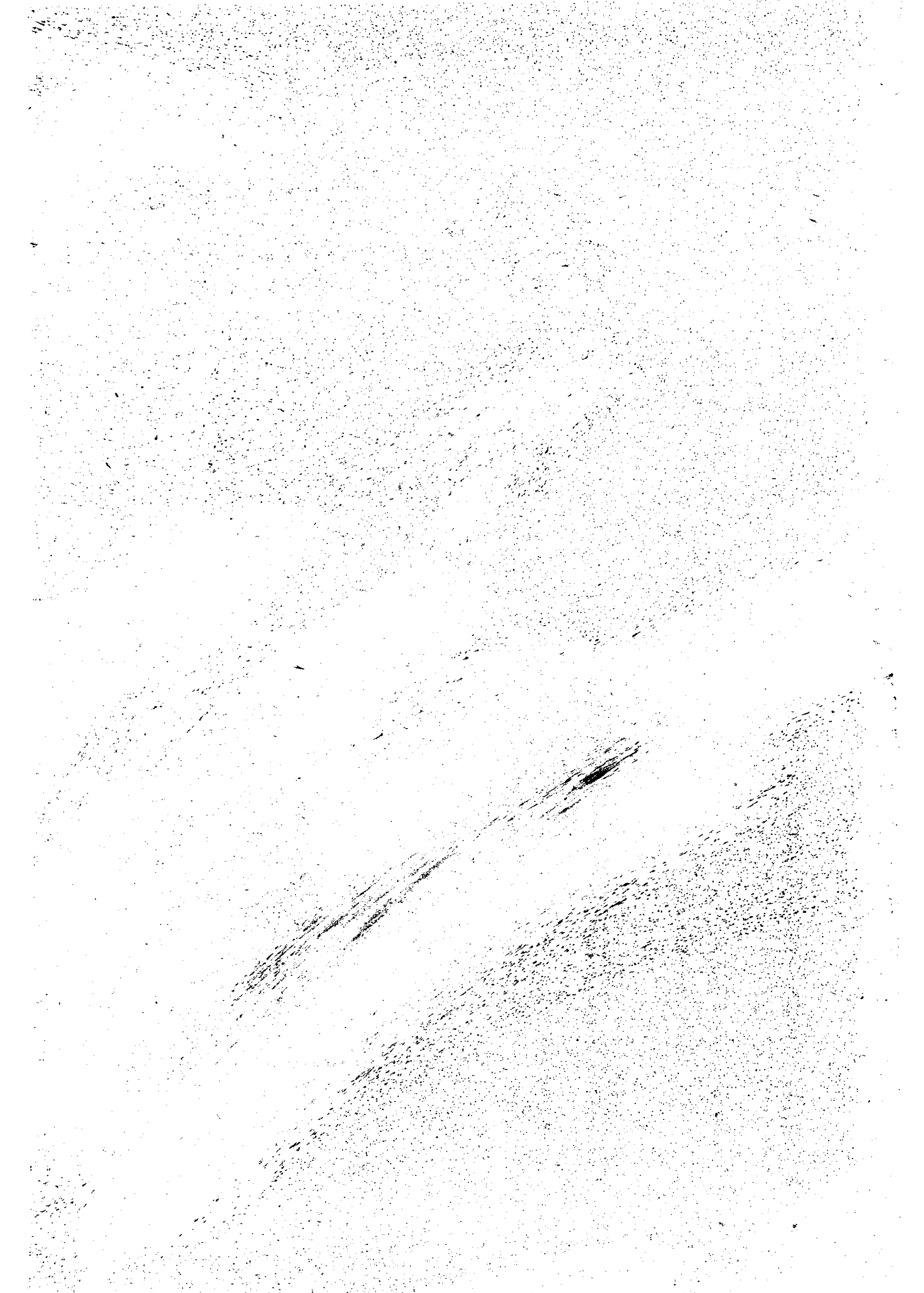
ويتم ذلك باستخدام الصور لنقل مضمون الاتصال ، وذلك عن طريق:

- الشرائح .
- التليفون /الفاكس .
- الصور الفوتوغرافية .
- الأفلام السينمائية .



الفصل الخامس

الرقابة



الفصل الخامس

الرقابة

١٨٣- يتضمن النشاط الادارى فى نظر - فايول - خمس وظائف ، هى : التخطيط ، التنظيم ، الأمر ، التنسيق ، والرقابة .

وبذلك تعتبر الرقابة إحدى وظائف الادارة ، بل هى من أهم هذه الوظائف ، إذ بواسطتها يمكن التحقق من مدى تنفيذ أهداف العمل الادارى كما يتم على ضوئها وضع خطط مستقبل هذا العمل .

فالرقابة لا تنفصل عن العمل الادارى ، حيث تلازمه باستمرار ، وقد تكون سابقة عليه ، أو مصاحبة له ، أو لاحقة على القيام به ، وذلك حسب الأحوال . فالرقابة إذن ضرورة ، سواء بالنسبة للدولة ، أو بالنسبة للمواطنين (١) .

والرقابة وإن كانت تبحث عادة فى نهاية الدراسة النظرية للنشاط الادارى ، إلا أنها عملية مستمرة ، تصاحب العمل الادارى فى مراحله المختلفة . فهى تبدأ مع بداية العمل الادارى ، تستمر خلال مراحله المختلفة وذلك حتى آخر تصرف أو أجراء ادارى .

والرقابة كالتخطيط ، حيث يبدأ كل منهما دون أن ينتهى ، كذلك تتسم الرقابة بنفس خصائص التخطيط ، حيث يجب أن تتميز بالوحدة ،

---

(١) L. administration publique : Recueil de textes , P. 328 .

الاستمرار ، المرونة ، والشمولية [1] .

وتثير الرقابة مجموعة من التساؤلات تدور حول أهميتها ، تعريفها ، صورها ، طرقها ، والعوامل التى تساعد على قيام رقابة فعالة . وذلك فضلا عن تحديد أنواعها ، وذلك بالتمييز بين كل من الرقابة السياسية والرقابة القضائية من ناحية والرقابة الادارية من ناحية أخرى .

ولتقديم تصور موجز للرقابة كوظيفة إدارية ، نقسم هذا الفصل إلى مبحثين ، هما :

المبحث الأول :

ونخصصه لتحديد معنى الرقابة .

المبحث الثاني :

ونخصصه لبيان أنواع الرقابة .

---

(١) المرجع السابق Staya Saran Chatterjee : Management , P. 222 .

المبحث الأول

معنى الرقابة

١٨٤- تزداد أهمية الرقابة مع اتساع نطاق الادارة العامة ، حيث يؤدى اتساع نطاق الادارة العامة وتعدد مجالاتها إلى كثرة التنظيمات الادارية وزيادة عدد العاملين بها ، الأمر الذى يستلزم الاهتمام بالرقابة على تلك التنظيمات والعاملين بها ، وذلك بهدف التحقق من إنجاز العمل الادارى بكفاية وفى أسرع وقت ممكن وبأقل نفقة ممكنة .

وإذا كانت الرقابة ضرورية للتحقق من إنجاز العمل الادارى ، إلا أن المبالغة فى هذا الشأن أمر غير مطلوب ، حيث يمكن أن يؤدى ذلك إلى نتائج عكسية . وبمعنى آخر ، فلئن كانت الرقابة من ضرورات العمل الادارى ، إلا أنها يجب أن تمارس بالقدر المناسب ، وفى الوقت المناسب ، وبالاجراءات والوسائل الملائمة . وإلا انتهى الأمر إلى أن تصبح الرقابة إحدى معوقات العمل الادارى ، نظراً لما يترتب على التوسع فيها أو إساءة إستخدامها من آثار سلبية على عمال الادارة العامة ، تتمثل فى الخوف والتهرب من المسئولية ، فضلا عن عدم الاستقرار والطمأنينة .

١٨٥- وتلعب الرقابة دوراً أساسياً فى تمكين الادارة من تحقيق أهدافها ، حيث يمكن أن تحقق ما يلى [١] :

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

المرجع السابق Staya Saran Chatterjee : Management , P. 227 .

أولاً - بيان أوجه ضعف الادارة :

الرقابة عملية مستمرة ، تصاحب العمل الاداری من بدايته حتى النهاية ، وبذلك يتحقق الالمام المستمر بمعوقات وعوامل نجاح العمل الاداري في كل مراحله . الأمر الذى يمكن من معرفة أوجه ضعف الادارة وعلاجها ، سواء في مجال التخطيط أو التنظيم ، أو القيادة ، أو التنسيق ، أو الاتصال .

ثانياً - تسهيل التنسيق :

تؤدى الرقابة الفعالة إلى تسهيل التنسيق بين جهود مختلف الوحدات الادارية والعاملين بها ، وذلك بما تقوم به من تصحيح للعمل الاداری فی كل مراحله ، فضلاً عن إكتشاف معوقات التنسيق والعمل على التغلب عليها .

ثالثاً - التوسع فى توزيع السلطة :

مع إتساع نطاق الادارة العامة وتعدد مجالاتها تبدو الحاجة ماسة إلى توزيع السلطة على الوحدات المختلفة ، فضلا عن توزيعها بين مختلف القيادات الادارية . ولكن تحقيق ذلك كله مشروط بضرورة الارتباط بتنفيذ السياسة العامة للدولة ، الأمر الذى يستلزم ضرورة التنسيق والتعاون بين مختلف الوحدات والقيادات الادارية .

وتلعب الرقابة دوراً هاماً فى تحقيق كل ذلك ، حيث تمكن الرقابة الفعالة من توزيع السلطة ، نظراً لما توفره من ضمانات فى هذا الشأن .

وهكذا يمكن عن طريق الرقابة الفعالة معرفة أوجه النقص والقصور فى أداء العمل الادارى ، فضلاً عن الإلمام بمعوقات العمل الادارى والعوامل التى أسهمت فى إنجازه .

وكل ذلك يسهم - بدون شك - فى تصور مستقبل العمل الادارى ، حيث يساعد على وضع الخطط المقبلة على أسس تتفق ومعوقات التنفيذ وعوامل نجاحه .

فما هى الرقابة ؟

أولاً - تعريف الرقابة :

١٨٦ - يتكون اصطلاح الرقابة Cotrole - من الناحية اللغوية - من مقطعين هما : Contre ، و Role .

وكان يقصد بكلمة Role القائمة التى تحوى أسماء معينة ، أما كلمة Contre فكان يقصد بها القائمة الأخرى التى تتضمن أسماء يراد مطابقتها مع الأسماء الواردة بالقائمة الأولى .

فالرقابة تعنى دائماً المطابقة (المضاهاة Confrontation) ، أو البحث عن المطابقة Conformite [1] .

- وقد اختلف كتاب الادارة العامة حول تحديد المدلول الفنى لاصطلاح

---

(١) الرأى الوارد فى المتن هو رأى الاستاذ Denis levy ، مذكور فى المؤلف المعنون :
L' administration publique : Recueil de textes , prepare par les instituts belge et francais des sciences administratives , Paris 1971 , P. 333 .

الرقابة فى مجال الادارة العامة [1] ، حيث يرى البعض أنه يمكن تلخيص «وظيفة الرقابة بالقول بأنها عملية الكشف عن الانحرافات أيا كان موقعها، سواء فى ذلك الانحرافات عما يجب انجازه أو الانحرافات عن الاجراءات ، والعمل على مواجهتها بالأسلوب الملائم ، حتى تصحح ، وحتى

---

(١) نذكر فيما يلى أهم التعريفات :

- يرى هنرى فايول أن الرقابة هى «رؤية كل شىء بمقتضى الخطة التى اختيرت والأوامر التى أصدرت والمبادىء التى أرسيت» .
(نقلا عن مؤلف لندول أورفيك : عناصر الادارة ، ص ١٥٧) .
- ويرى الدكتور بكر القبانى أن الرقابة على الادارات العامة تستهدف التأكد من مشروعية نشاط هذه الادارات ومدى قيامها بتحقيق الأغراض التى أنشئت من أجلها ، وذلك فى الأزمنة المحددة وفى حدود التكاليف المقررة داخل اطار الخطة المرسومة .
(راجع مؤلفه : الادارة العامة ، الجزء الثانى ، ص ١٤٤) .
- بينما يحبذ الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح تعريف الرقابة بأنها الوظيفة التى تحقق توازن العمليات مع المستويات المحددة سلفاً ، وأساس الرقابة هى المعلومات المتوفرة بين أيدى المديرين .
(راجع مؤلفه : الادارة العامة ، ص ٣١٦) .
- ويعرف الدكتور حمدى أمين عبد الهادى الرقابة - فى مفهومها الادارى - بأنها الوسيلة التى تحدد بها الادارة ما اذا كانت الأهداف قد تحققت بكفاية فى حينه .
(راجع رسالته : نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة ، ص ٦٥٩) .
- وأخيرا ، يرى الدكتور عبد الملك عودة أن المقصود بالرقابة الادارية هو جميع الوسائل الفنية التى تستخدمها الادارة لتتأكد من أن أهدافها وأغراضها الأصلية قد تم تحقيقها بكفاءة واقتصاد وفى الزمن المحدد ، ومع تكرار استعمال هذه الوسائل وصيرورتها نظاما موثوقا به يمكن للقيادة الادارية أن تقيس الجهود المبذولة وتقومها وأن تعرف مدى تحقيقها للأهداف والأغراض التى من أجلها قام التنظيم ونشطت الادارة» .
(راجع مؤلفه : الادارة العامة والسياسة ، ص ٢٢٦) .

لا تظهر مرة أخرى فى المستقبل .

وفى تقديرنا أن دور الرقابة لا يقتصر على الكشف عن الانحرافات وتصحيحها فقط . صحيح أنها تلعب الدور الأساسى فى هذا الشأن ، ولكن دور الرقابة يجب أن يكون أشمل من ذلك بحيث يتضمن فضلا عن الكشف عن الانحرافات وتصحيحها ، البحث فى أساليب العمل الادارى وإجراءاته ، وذلك بهدف تذليل الصعاب أو تعديل الاجراءات بما يحقق أداء العمل الادارى بكفاية وفى أسرع وقت ممكن وبأقل نفقة ممكنة .

ويعرف البعض الآخر الرقابة بأنها «النشاط الذى تقوم به الادارة لمتابعة تنفيذ السياسات الموضوعة وتقييمها ، والعمل على إصلاح ما قد يعتريها من ضعف حتى يمكن تحقيق الأهداف المنشودة»[١] .

وفى نفس الاتجاه ، يرى البعض أن الرقابة «هى الوسيلة التى يمكن بواسطتها التأكد من أن الادارة تقوم بعملها بصورة ملائمة ، وأن الأجهزة الادارية تقوم بالمطلوب منها على وجه صحيح»[٢] .

وفى رأينا ، تعنى الرقابة الادارية متابعة النشاط الادارى للكشف عن الانحرافات وتصحيحها ، فضلا عن تقويم السياسات والاجراءات ، وذلك بغرض تحقيق الأهداف المنشودة .

---

(١) الدكتور حسن أحمد توفيق : مبادىء الادارة العامة ، ص ١٧٣ .

(٢) Denis Levy : المرجع السابق ، L' administration publique , P. 333

١٨٧ - وتختلف الرقابة - بالتحديد السابق - عن كل من : التوجيه ، الاشراف ، التفتيش ، التقويم ، والتنسيق .

فيقصد بالترجيه ، سلطة الرئيس الادارى (أو القائد) فى تحديد ما يجب عمله للمرءوسين ، وذلك فضلا عن تحديد متى وكيف يتم أداء هذا العمل ، عن طريق الأوامر ، التعليمات ، الشرح ... الخ .

ويقصد بالاشراف سلطة الرئيس الادارى فى التعرف على مدى تنفيذ المرؤوس لتوجيهاته . فالاشراف مكمل للترجيه ، إذ عن طريق التوجيه والاشراف يمارس الرئيس سلطته على مرءوسيه .

أما التفتيش فيقصد به ، مراجعة العمل ، والكشف عن الأخطاء والمعوقات التى تحول دون تحقيق الأهداف .

ويقصد بالتقويم تقرير الانجازات بصفة دورية ، مثال ذلك تقارير الكفاية التى نص عليها قانون العاملين المدنيين بالدولة ، والتى تقدم سنوياً عن بعض العاملين لتقويم كفايتهم (١) .

---

(١) طبقا لنص المادة ٢٨ من النظام الحالى للعاملين المدنيين بالدولة تضع السلطة المختصة نظاما يكفل قياس كفاية الأداء ، على أن يكون تقرير الكفاية سنويا وذلك بالنسبة للعاملين شاغلى الدرجة الأولى فيما دونها ، أما شاغلى الوظائف العليا فتوضع عنهم «بيانات أداء» تأخذ حكم تقارير الكفاية .

وكانت المادة ٣٦ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة تنص على أن «يخضع لنظام التقارير السنوية جميع العاملين عدا شاغلى وظائف الادارة العليا وشاغلى الفئة التى يبدأ مربوطها بمبلغ ٨٧٦ جنيها سنويا ، وتقدم هذه التقارير عن كل سنة مالية ...» .

وأخيراً تختلف الرقابة عن التنسيق ، حيث يقصد بالتنسيق التوفيق بين مجهودات مختلف الوحدات الادارية ، فضلا عن التوفيق بين مجهودات العاملين داخل الادارة الواحدة .

ثانياً - مبادىء الرقابة :

١٨٨- لا يوجد نظام مثالى للرقابة ، بل إن المسألة نسبية تختلف باختلاف حجم التنظيم ، وطبيعة النشاط الذى يمارسه ، فضلا عن الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة .

ولذلك فإن نظام الرقابة المثالى ، هو ذلك النظام الذى يسهم فى تحقيق أهداف العمل الادارى ، مع مراعاة كل الاعتبارات والظروف السابقة.

وإذا كان لا يوجد نظام مثالى للرقابة يمكن التوصية باتباعه ، إلا أنه توجد مجموعة من المبادىء والتوجيهات العامة التى يمكن - باتباعها - إقامة نظام رقابة جيد وفعال [١] .

١٨٩- وتتمثل أهم هذه التوجيهات فيما يلى :

---

(١) يرى الدكتوران عبد الكريم درويش وليلى تكلا أنه يلزم توفر ثلاثة عناصر هامة لممارسة الرقابة الفعالة ، وهى :

١ - المعرفة التامة بفنيات لنشاط أو العمل الذى يراقب .

٢ - التحديد الواضح لهدف الرقابة وأبعاد المشكل .

٣ - القدرة على ممارسة الرقابة بما فى ذلك وضوح الاختصاصات وتوافر الامكانيات .

راجع مؤلفهما : أصول الادارة العامة ، ص ٤٩٨ .

أولاً – القابلية للتعديل :

يجب أن يكون نظام الرقابة قابلاً للتعديل ، سواء من حيث التنظيم أو الاجراءات أو الأساليب ، وذلك بما يتفق والغرض منه ، ومع وضع آراء العاملين الذين يطبق عليهم النظام موضع الاعتبار .

فنظام الرقابة ، أيا كان ، ليس مقدسا ولا يعد هدفا فى ذاته بل هو وسيلة لتحقيق هدف محدد ، ومن ثم يجب تعديله بما يحقق الغرض منه .

ثانياً – ملاءمته لحجم التنظيم وطبيعة النشاط :

يجب أن يتفق نظام الرقابة مع حجم التنظيم وطبيعة النشاط الذى يقوم به .

فنظام الرقابة فى وزارة التربية والتعليم ذات الفروع المنتشرة فى مختلف المحافظات والمدن ، فضلا عن كثرة عدد العاملين بها ، يجب أن يختلف عن نظام الرقابة فى وزارة الصناعة مثلا .

كذلك يجب أن يختلف نظام الرقابة فى وزارة الصناعة والمؤسسات التابعة لها ، عن نظام الرقابة فى وزارة الخارجية مثلا ، وذلك نظراً لاختلاف طبيعة النشاط فى كل من الوزارتين .

ثالثاً – ملاءمة التوقيت والاجراءات :

يجب أن تمارس الرقابة فى الوقت المناسب ، وبالاجراءات والأساليب المناسبة ، فالرقابة لمنع الخطأ والانحراف أفضل بكثير من الرقابة بعد وقوع

الخطأ والانحراف . كذلك قد يكون من الملائم اتباع اجراءات وأساليب معينة للرقابة فى إدارة معينة وفى وقت معين ، وقد لا يكون ذلك ملائما فى وقت آخر ، أو فى إدارة أخرى .

رابعاً - مراعاة المرونة والبساطة والوضوح :

يجب أن يتسم نظام الرقابة بالمرونة ، البساطة ، والوضوح .

فالرقابة ليست هدفا فى حد ذاتها ، ولذلك يجب أن تكون مرنة لتتلاءم مع كل التغيرات والظروف .

كذلك يجب أن يتوافر للرقابة البساطة والوضوح ، وذلك حتى يمكن فهمها والاستجابة لمتطلباتها من جانب الجميع .

خامساً - مراعاة الاعتبارات الاقتصادية :

يجب أن يراعى نظام الرقابة الاقتصاد ، وقلة التكاليف ، فالرقابة الناجحة هى التى تحقق الهدف منها بأقل تكلفة ممكنة .

ولتحقيق ذلك يجب أن يراعى عدم تعدد أجهزة الرقابة إلا فى أضيق الحدود ، وبالقدر الذى يحقق قلة التكاليف وفعالية الرقابة .

ومن ناحية أخرى ، تمر الرقابة بثلاث مراحل أو خطوات أساسية ، هى: وضع مستويات الأداء Standards ، وقياس الأعمال التى تمت طبقا

لهذه المستويات ، ثم تصحيح الأخطاء أو الانحرافات إنَ وجدت [1] .

ويعنى بوضع مستويات الأداء تحديد المعايير الموضوعة لقياس الانجازات التى تتحقق بغرض تحقيق أهداف التنظيم ، ذلك على أساس تحديد كمية العمل المطلوب إنجازها Quantity ، ومستوى هذا العمل Quality ، ثم الزمن اللازم للقيام به Time .

ويقصد بقياس أو تقويم العمل Evaluating perfermence ، مقارنة نتائج العمل التى تحققت بمستويات الأداء المحددة سلفاً ، وذلك بغرض الكشف عن الأخطاء أو الانحرافات .

أما تصحيح الأخطاء (أو العمل التصحيحى Correction action) ، فيقصد به القيام بالاجراء اللازم لتصحيح ما قد تسفر عنه المقارنة من اختلاف بين نتائج العمل ومستويات الأداء المحددة سلفاً .

وباختصار يجب أن تكون الرقابة وسيلة لتحقيق فاعلية الادارة ، والاسهام فى تحقيق أهدافها .

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

– الدكتور عبد الفتاح حسن : مبادىء الادارة العامة ، ص ٢٨٢ وما بعدها .

– المرجع السابق :

Staya Saran Chatterjee , P. 227 .

المبحث الثانى

أنواع الرقابة

١٩٠- تمثل الرقابة مرحلة هامة من مراحل العمل الادارى ، وذلك فضلا عن كونها وسيلة للتحقق من إنجاز هذا العمل بكفاية وفى أسرع وقت ممكن وبأقل نفقة ممكنة .

وتعتبر الرقابة على الادارة العامة وسيلة وليست غاية فى حد ذاتها ، ومن ثم يجب أن تنظم وتمارس بما يسهم فى تحقيق أهداف العمل الادارى ، وذلك حتى لا تكون الرقابة عبئا على الادارة أو معوقا يحد من نشاطها .

- وتتعدد أنواع الرقابة على الادارة العامة وتختلف فيما بينها [(١)] ،

---

(١) يقول الدكتور محمود محمد حافظ «يختلف نوع الرقابة على أعمال الادارة باختلاف الهيئة التى تباشرها ، وبناء على ذلك قد تكون هذه الرقابة برلمانية ، وقد تكون إدارية ، وقد تكون قضائية» .

راجع مؤلفه : القضاء الادارى (دراسة مقارنة) ، سنة ١٩٦٦ ، ص ٧٠ .

- ويرى الدكتور بكر القبانى أن الرقابة على أعمال الادارة العامة تنقسم الى ثلاثة أنواع أساسية وهى الرقابة القضائية والرقابة الشعبية والرقابة الادارية .

راجع مؤلفه : الادارة العامة - الجزء الثانى ، ١٩٦٨ ، ص ٥٠ .

- بينما يرى الدكتوران عبد الكريم درويش وليلى تكلا أن الرقابة على النشاط الحكومى متعددة المصادر ، وتشمل :

١ - الرقابة الشعبية .

٢ - الرقابة التشريعية .

٣ - الرقابة القضائية .

٤ - الرقابة الإدارية . (=)

وذلك تبعا لاختلاف السلطة التى تمارس الرقابة والاثار المترتبة على ممارستها .

ويمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من الرقابة على أعمال الادارة العامة ، هى : الرقابة السياسية ، الرقابة القضائية ، والرقابة الادارية أو الذاتية .

أولاً - الرقابة السياسية :

١٩١ - تتحقق الرقابة السياسية عندما تقوم سلطة سياسية بممارسة الرقابة على أعمال الادارة العامة ، ومن ثم تعتبر الرقابة سياسية فى هذه الحالة سواء من حيث السلطة التى تقوم بها ، أو من حيث الآثار المترتبة عليها .

والرقابة السياسية على أعمال الادارة العامة ورقابة شاملة ، تمارس على الأشخاص كما تمارس على الأعمال ، وذلك فضلا عن أنها تتضمن

(=) وأخيرا ، يقول الدكتور ابراهيم درويش أن الأستاذ ديموك يقسم الرقابة الى نوعين : الرقابة الداخلية ، وهى التى تمارس من داخل التنظيم ، وتتعلق أساسا بكفاية الأداء . والرقابة الخارجية ، وهى التى تمارس من خارج التنظيم ، وتهتم أساسا بشرعية العمل الادارى .

أما الأستاذ سيمون ، فتنقسم الرقابة عنده الى : الرقابة الرسمية ، وهى التى تتحدد وتمارس وفق اجراءات معينة ، وتتمثل فى الرقابة القضائية والرقابة التشريعية والرقابة التنفيذية من خلال الرئاسات الادارية . والرقابة غير الرسمية ، وهى التى تتعلق أساسا بسلوك الفرد فى التنظيم ، ومصادر التأثير فى السلوك (عناصر القيمة ، وعناصر الحقيقة فى السلوك الانسانى).

ويخلص الدكتور ابراهيم درويش الى القول بأن أنواع الرقابة تدور حول ثلاثة أنواع وذلك وفق المؤسسة التى تقوم بها ، وهى : الرقابة الادارية ، الرقابة التشريعية ، والرقابة القضائية .

راجع مؤلفه : التحليل الادارى ، ١٩٧٣ ، ص ٦٤١ وما بعدها .

رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة .

وفى مصر ، يقوم بالرقابة السياسية على أعمال الادارة العامة كل من: مجلس الشعب ، والمجالس الشعبية ، الأحزاب السياسية .

(١) الأحزاب السياسية :

١٩٢- أعلنت الثورة حل الأحزاب السياسية فى ١٨ يناير سنة ١٩٥٣ ، وكونت هيئة التحرير التى باشرت عملها طوال فترة الانتقال التى انتهت فى ١٦ يناير سنة ١٩٥٦ .

وقد ألغيت هيئة التحرير وأقيم بدلا منها الاتحاد القومى ، وذلك طبقا لنص المادة ١٩٢ من دستور سنة ١٩٥٦ .

وبعد انفصال سوريا عن الجمهورية العربية المتحدة ، صدر ميثاق العمل الوطنى سنة ١٩٦٢ ، وقد تضمن النص على إقامة الاتحاد الاشتراكى العربى بديلا للاتحاد القومى ، ووافق المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية على أسس إقامته فى ٤ يوليو سنة ١٩٦٢

وقد نصت المادة الخامسة من دستور سنة ١٩٧١ على الاتحاد الاشتراكى العربى ، وذلك كما يلى :

«الاتحاد الاشتراكى العربى هو التنظيم السياسى الذى يمثل بتنظيماته القائمة على أساس مبدأ الديمقراطية تحالف قوى الشعب العاملة من الفلاحين والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية . وهو أداة هذا التحالف فى تعميق قيم الديمقراطية والاشتراكية ، وفى متابعة العمل

الوطنى فى مختلف مجالاته ، ودفع هذا العمل الوطنى إلى أهدافه المرسومة » .

– ومع النصر وتحرير سيناء فى أعقاب حرب اكتوبر سنة ١٩٧٣ نشطت رياح التغيير فى المجتمع المصرى ، حيث أقيمت «المنابر السياسية» أولاً ، وأعقب ذلك التصريح باقامة الأحزاب السياسية ، مما انتهى الى تعديل المادة الخامسة من دستور سنة ١٩٧١ بتاريخ ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ لتصبح كالتالى :

«يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب وذلك فى اطار المقومات والمبادىء الأساسية للمجتمع المنصوص عليها فى الدستور وينظم القانون الاحزاب السياسية» .

ومع ترحيبنا بهذا التعديل الجوهرى الذى يعد تدعيما للديمقراطية ، إلا أننا ندعو الى كفالة حق تكوين الأحزاب السياسية وحرية الانضمام اليها ، والغاء القيود التى تضعف هذا الحق أو تحوله الى مجرد حق نظرى .

وقد نشطت حركة تكوين الأحزاب السياسية فزاد عددها عن عشرة ، إلا أنه يلاحظ ضعف الهيكل التنظيمى وقلة عدد أعضاء معظم هذه الاحزاب من ناحية ، وضعف وتدنى اسهامها فى الحياة العامة فى مصر ، من ناحية ثانية ، وتزايد الصراع الداخلى مما يعطل دورها العام من ناحية ثالثة . إلا أن صحف بعض الاحزاب المعارضة تلعب دوراً بارزاً فى مجال الرقابة على أعمال الادارة العامة وكشف بعض أوجه الفساد والانحراف الادارى وإن كان يلاحظ عليها المبالغة والتضخيم – أحياناً – لأهداف سياسية حزبية .

ويمكن للأحزاب السياسية أن تلعب دوراً مؤثراً فى مجال الرقابة على الادارة العامة ، بشرط مراعاة الموضوعية وتجنب المبالغة تأييداً أو نقداً ، واستهداف المصلحة العامة بعيداً عن التحزب والدعايات الشخصية .

(٢) مجلس الشعب :

١٩٣- تتكون السلطة التشريعية فى مصر من مجلس واحد هو مجلس الشعب[١] ، يختار أعضاؤه بطريق الانتخاب المباشر السرى العام ، لمدة خمس سنوات ميلادية .

وتطلب الدستور ألا يقل عدد أعضاء المجلس المنتخبين عن ثلاثمائة وخمسين عضواً ، على أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يعين عددا من أعضاء المجلس لا يزيد على عشرة (عدد أعضاء المجلس فى دورته الحالية ١٩٩٥ هو ٤٤٨ عضواً .

وتنص المادة ٨٦ من دستور سنة ١٩٧١ على أن يقوم مجلس الشعب بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية .

١٩٤- ويمارس مجلس الشعب رقابته بالوسائل الآتية :

١ - الموافقة على الموازنة العامة للدولة [٢] ، وكذلك الموافقة على

---

(١) لا يعتبر مجلس الشورى مجلسا تشريعيا ، بل هو مجلس استشارى ، وان كان يجب عرض بعض مشروعات القوانين عليه قبل عرضها على مجلس الشعب دون أن يكون له سلطة اقرارها تشريعيا .

(٢) يقول S.R. Nigam «ان إحدى الطرق الفعالة لرقابة السلطة التنفيذية فى مجتمع ديمقراطى إنما تتمثل فى اقرار الميزانية بواسطة السلطة التشريعية» . (=)

نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبوابها أو أى مصروف غير وارد بها أو زائد فى تقديراتها . وذلك فضلا عن الموافقة على الحساب الختامى لميزانية الدولة ، والاطلاع على التقرير السنوى للجهاز المركزى للمحاسبات وملاحظاته .

٢ - الموافقة على عقد القروض أو الارتباط بأى مشروعات يترتب عليها إنفاق مبالغ من خزانة الدولة ، وذلك فضلا عن تحديد الفوائد والاجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة .

٣ - يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء المجلس طرح موضوع عام للمناقشة ، لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه .

٤ - حق كل عضو من أعضاء المجلس فى توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم .

وذلك فضلا عن حق المجلس فى تقرير سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم ، كذلك حق المجلس فى تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء [1] .

(=) راجع مؤلفه :

Principles of public administration . P. 34 .

(١) وفقاً لنص المادة ١٢٧ من دستور سنة ١٩٧١ ريجوز :

« لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء » .

وذلك وفقاً لشروط وبضوابط معينة .

(٣) المجالس الشعبية :

١٩٥- أنشأ قانون الحكم المحلى رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ مجلسين بكل محافظة، أطلق على الأول اسم المجلس الشعبى ، بينما أطلق على الثانى اسم المجلس التنفيذى .

وكانت وسائل المجلس الشعبى فى الرقابة على المجلس التنفيذى تتمثل فيما يلى :

- متابعة تنفيذ الخطط الخاصة ببرنامج العمل الوطنى ، فضلا عن متابعة تنفيذ الخطة العامة للانتاج والخدمات فيما يتعلق بالمشروعات والأعمال الداخلة فى نطاق المحافظة .

- إقرار مشروع موازنة المحافظة وموازنات الهيئات والمؤسسات العامة المحلية التابعة للمجلس ، وكذلك إقراع مشروع موازنات المدن والقرى الواقعة فى نطاق المحافظة .

كذلك يقوم المجلس بإقرار الحساب الختامى السنوى لموازنة المحافظة والهيئات والمؤسسات العامة المحلية والمدن والقرى الواقعة فى نطاق المحافظة .

- حق كل عضو من أعضاء المجلس فى توجيه الأسئلة والاستجوابات الى المحافظ وإلى أعضاء المجلس التنفيذى ، وكذلك حق المجلس فى بحث مسئولية المحافظ أو مسئولية أحد رؤساء المصالح عن أمر يقع منهم .

- وقد الغى هذا القانون وحل محله القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥

بنظام الحكم المحلى ، ثم الغى هذا القانون وحل محله القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بنظام الحكم المحلى معدلا بالقوانين أرقام ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، و١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ، و٩ لسنة ١٩٨٩ ، كما تقرر الاخذ بمسمى «الادارة المحلية» اتفاقا مع أحكام الدستور ، ذلك طبقا لأحكام القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ .

ودون الدخول فى تفصيلات فى هذا الشأن نكتفى بالتأكيد على دور المجالس الشعبية المحلية فى الرقابة على أعمال الادارة العامة وهى رقابة يمكن أن تكون فعالة اذا توافرت لها سبل فاعليتها وجديتها وموضوعيتها بعيداً عن مواكب التأييد وانفعالات الغضب والاحتجاج .

وفقا للقانون الحالى للإدارة المحلية رقم ٩ لسنة ١٩٨٩ وتعديلاته ، يجوز لعضو المجلس الشعبى المحلى للمحافظة تقديم الأسئلة . وطلبات الاحاطة والمناقشة وتقديم الاقتراحات . كما يجوز لعدد لا يقل عن خمسة من الأعضاء طلب طرح موضوع عام للمناقشة .

كما يجوز لأعضاء المجلس الشعبى المحلى للمركز أو المدينة أو الحى أو القرية توجيه الأسئلة لرؤساء الوحدات المحلية المختصة ولرؤساء الأجهزة التنفيذية المحلية ورؤساء الهيئات العامة العاملة فى نطاق الوحدة المحلية .

وبصفة عامة ، تقوم المجالس الشعبية المحلية بالرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى ، كل فى نطاق اختصاصها .

ثانياً - الرقابة القضائية :

١٩٦- وهى الرقابة التى يقوم بها القضاء على أعمال الادارة العامة ، وذلك للتحقق من شرعية العمل الادارى ، وعدم مخالفته للقانون .

ولا يمارس القضاء رقابته على أعمال الادارة العامة تلقائيا ، بل يقوم القضاء بوظيفة الرقابة عندما ترفع اليه منازعة يطلب منه فيها الحكم بعدم شرعية العمل الادارى المطعون فيه .

وتعد الرقابة القضائية على أعمال الادارة العامة من أفضل أنواع الرقابة وذلك نظراً لما تتضمنه من ضمانات قانونية ، فضلا عن حياد القضاء واستقلاله . وبالتالى فلا مجال للتأثر بالاعتبارات السياسية أو الشخصية فى مجال الرقابة القضائية ، الأمر الذى يؤدى الى موضوعية وعدالة الرقابة القضائية .

ويتمثل الاختلاف الجوهرى بين كل من الرقابة القضائية والرقابة الادارية فى السلطة أو الهيئة التى تقوم بوظيفة الرقابة فى كل من الحالتين: ففى الحالة الأولى يقوم القضاء بالرقابة على أعمال الادارة ، بينما تقوم الادارة بالرقابة على أعمالها فى الحالة الثانية .

١٩٧- ويترتب على ذلك الفروق الأساسية التالية [١] :

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

مؤلفنا ، قضاء الالغاء ، ١٩٩٢ ، ص ٢٠ وما بعدها .

١ - لا يمارس القضاء رقابته على أعمال الادارة إلا بناء على شكوى أو دعوى ترفع اليه ، بينما تمارس الرقابة تلقائياً أو بناء على شكوى أو تظلم من الأفراد .

٢ - يتقيد الطعن فى أعمال الادارة أمام القضاء بمواعيد معينة (ستين يوماً) ، بينما لا يتقيد التظلم الادارى أو الشكوى بمواعيد معينة .

٣ - تنحصر الرقابة القضائية فى فحص شرعية أعمال الادارة العامة، أى تقرير موافقتها أو عدم موافقتها للقانون . بينما قد تكون رقابة الادارة على أعمالها رقابة قانونية ، تبحث فى موافقة أو عدم موافقة العمل الادارى للقانون ، وقد تكون رقابة ملاءمة تبحث فى مدى ملاءمة العمل الادارى فى الظروف التى تم فيها ، وذلك بالرغم من شرعيته .

٤ - الرقابة القضائية أضيق مدى من الرقابة الادارية ، حيث لا يملك القضاء إلا الحكم بالغاء القرار الادارى المخالف للقانون دون أن يعدله . بينما تملك الادارة الغاء قراراتها ، كما تملك تعديل هذه القرارات .

٥ - يصدر القضاء قراراته فى صورة أحكام تحوز قوة الشىء المقضى فيه ، حيث تعتبر عنوان الحقيقة أو حكم القانون فيما قضا به . بينما لا تتمتع قرارات الادارة بنفس القوة ، حيث يجوز سحبها أو إلغاؤها أو تعديلها إذا توافرت شروط ذلك .

١٩٨ - وتتخذ الرقابة القضائية على أعمال الادارة ثلاثة مظاهر ، هى :

قضاء الالغاء :

هو قيام المحاكم بالغاء قرارات الادارة المخالفة للقانون ، ويمارس القضاء الاداري - عادة - هذا الاختصاص [1] .

قضاء التعويض :

هو قيام المحاكم بتقرير تعويض الأفراد عن الضرر الذي يصيبهم بفعل عمال الادارة ، أو نتيجة لسير المرافق العامة ، أو نتيجة لمسئولية الادارة في عقد مبرم بينها وبين الأفراد .

قضاء فحص الشرعية :

وهو قيام المحاكم بفحص القرارات الادارية لتقرير مخالفتها أو عدم مخالفتها للقانون ، وذلك في حالة الدفع بعدم الشرعية أثناء نظر إحدى الدعاوى . فاذا تبينت مخالفتها القانون ، استبعدت تطبيقها على الدعاوى المعروضة عليها .

ثالثاً - الرقابة الادارية (الذاتية) :

١٩٩ - وهي الرقابة التي تمارسها الادارة على أعمالها ، أي تلك الرقابة التي تمارس داخل التنظيم الاداري من جانب الرؤساء الاداريين ، أو تلك التي تمارسها أجهزة ادارية متخصصة على بعض الوحدات الادارية . ويمكن أن

---

(١) في بعض البلاد ، مثل المغرب والكويت مثلاً ، يعطى اختصاص نظر المنازعات الادارية لفرقة أو دائرة داخلة ضمن تشكيل المحاكم العادية .

تسمى هذه الرقابة بالرقابة الادارية . تمييزاً لها عن كل من الرقابتين السياسية والقضائية ، وذلك استناداً على أن الادارة هى التى تمارسها ، كما يمكن أن تسمى بالرقابة الذاتية ، وذلك على أساس أن الادارة ذاتها هى التى تمارسها على أعمالها ، سواء كانت الرقابة داخلية أو خارجية .

وغنى عن البيان أن الادارة لا تراقب العمل الادارى من حيث اتفاقه أو عدم اتفاقه مع القانون فقط ، بل تقوم - فضلا عن ذلك - بمراقبة ملاءمة العمل الادارى ، وذلك من حيث مدى ملاءمته للظروف التى تم فيها.

ويرى الأستاذ جليمر J.H. Glimer أن رقابة إدارة حديثة تسعى إلى التنمية يجب أن تتضمن المراحل التالية [1] :

أولاً - رقابة تمهيدية أو أولية Preliminaire :

تسعى إلى :

- التحقق من وضوح وتحديد الأهداف الجماعية ، وأنها وضعت بطريقة تفصيلية ، وأنها صنفت طبقاً لأهميتها .

- التحقق من أن الوسائل اللازمة قد وضعت بما يودي إلى تحقيق النتائج المطلوبة .

- التحقق من أن نموذج العمليات Un Modele Operationnel قد

---

(١) المرجع السابق :

L' administration publique . P. 340 .

وضع ليهتدى به عند التنفيذ فى كل مراحله وكل عملياته .

ثانياً – رقابة العمل Gestion :

وتسعى إلى :

١– التحليل الدورى للنتائج التى أمكن الوصول اليها .

٢– إجراء المقارنة المستمرة مع نموذج العمليات الموضوع من قبل .

٣– التفسير الفورى للفوارق بين ما تحقق وما كان يجب تحقيقه .

٤– اقتراح الاجراءات التى تؤدى الى التصحيح السريع .

ثالثاً – استغلال نتائج الرقابة :

وتسعى الى :

١– تحسين مناهج وأساليب العمل ، فضلا عن زيادة الانتاجية .

٢– تسهيل الاجراءات واستبعاد غير المفيد منها .

٣– اكتمال الاشراف والتوجيه مع اللجوء إلى التفويض – بصفة خاصة بما يحقق المزيد منه ، نظراً لفوائده العديدة .

طرق الرقابة الادارية :

٢٠٠ – يقصد بطرق الرقابة الادارية الأساليب التى تتم بها عملية الرقابة من جانب الادارة ، سواء كانت الرقابة داخلية أو خارجية .

ويفضل البعض تسمية هذه الطرق أو الأساليب باسم «أنواع الرقابة» [1] ، بينما يفضل البعض الآخر تسميتها باسم «صور الرقابة» [2] ، ونحن نرى أن نطلق عليها اسم طرق الرقابة .

وتتمثل أهم طرق الرقابة فيما يلي :

١ - الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة .

---

(١) يرى الدكتور عبد الفتاح حسن أنه يمكن تقسيم الرقابة من حيث الشكل والمضمون إلى أنواع متعددة ، على الوجه الآتي :

١ - الرقابة الداخلية والخارجية .

٢ - الرقابة المركزية واللامركزية .

٣ - الرقابة الجزئية والكلية والعامة .

٤ - الرقابة الاجرائية ورقابة الأداء ، والرقابة القضائية والرقابة لسياسية .

٥ - الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة .

٦ - الرقابة المستمرة والرقابة الدورية أو العارضة .

٧ - الرقابة الفردية والرقابة الجماعية .

٨ - الرقابة المتوقعة والرقابة المفاجئة .

٩ - الرقابة الحرة و الرقابة الموجهة .

١٠ - الرقابة من جانب واحد الرقابة مع المواجهة .

١١ - الرقابة في موقع العمل والرقابة على المستندات .

١٢ - الرقابة على الأموال والرقابة على الأشخاص .

(راجع مؤلفه : مبادىء الادارة العامة ، ص ٢٧٩ وما بعدها) .

(٢) يرى الدكتور بكر القباني أن للرقابة الادارية صور عديدة ، هي :

١ - الرقابة الوصائية .

٢ - الرقابة الرئاسية .

٣ - الرقابة الداخلية . (=)

٢ - الرقابة الدائمة والرقابة العارضة .

٣ - الرقابة على الاجراءات والرقابة على الانجاز .

٤ - الرقابة الجزئية والرقابة الكلية .

٥ - الرقابة على الأشخاص والرقابة على الأعمال .

٦ - الرقابة على المستندات والرقابة الطبيعية .

٧ - الرقابة من جانب واحد والرقابة مع المواجهة .

٨ - الرقابة الفردية والرقابة الجماعية .

٩ - الرقابة الادارية والرقابة الفنية .

ومهما كانت الطريقة أو الأسلوب الذى تمارس به الرقابة على أعمال الادارة العامة ، فان هذه الرقابة يمكن أن تبدو فى إحدى صورتين : الرقابة

(=) ٤ - الرقابة الخارجية .
٥ - الرقابة الفنية
٦ - الرقابة المالية
٧ - الرقابة السابقة
٨ - الرقابة اللاحقة .
٩ - الرقابة العارضة
١٠ - الرقابة الدائمة .
١١ - الرقابة على الأعمال .
١٢ - الرقابة على الأشخاص .
(راجع مؤلفه : الادارة العامة - الجزء الثانى ، ص ١٧٩ وما بعدها .

الداخلية ، والرقابة الخارجية .

وكلا النوعين ضرورى ، لضمان أن تكون الرقابة فعالة وكاملة [(١)] .

والرقابة الداخلية هى تلك التى تمارس من داخل التنظيم الادارى ، أى أن الذى يقوم بالرقابة الادارية الداخلية أشخاص أو هيئات من داخل التنظيم الادارى ذاته .

أما الرقابة الخارجية ، فيقصد بها تلك التى تمارس من خارج التنظيم الادارى ، أى تلك التى تمارسها وحدات إدارية أعلى أو متخصصة على الوحدات الادارية الأخرى .

٢٠١ – وتتمثل أهم أجهزة الرقابة الخارجية فى مصر فى : الجهاز المركزى للمحاسبات ، الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، وجهاز الرقابة الادارية [(٢)] .

---

(١) المرجع السابق :

S.R. Nigam , P. 34 .

(٢) حددت الدراسة التى نشرها معهد الادارة العامة (دراسة تحليلية لاختصاصات أجهزة الرقابة المختلفة – برنامج القادة الاداريين – ديسمبر سنة ١٩٦٥) أجهزة الرقابة فى مصر كما يلى :

١ – وزارة الخزانة .

٢ – البنك المركزى .

٣ – الجهاز المركزى للمحاسبات .

٤ – الجهاز المركزى للتنظيم والادارة .

٥ – الرقابة الادارية .

٦ – الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء . (=)

الجهاز المركزى للمحاسبات :

٢٠٢ - أنشىء الجهاز المركزى للمحاسبات بمقتضى القرار بقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ ، وهو هيئة مستقلة ، يهدف أساساً إلى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها الانتاجية فى مجال الخدمات والأعمال .

يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة للوحدات التى يتألف منها الجهاز الادارى للدولة ، والهيئات والمؤسسات العامة والشركات والمنشآت التابعة لها ، وأية جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح فيها .

ويقوم الجهاز المركزى للمحاسبات بالرقابة فى مجالين : مجال الأعمال العامة وتقويم نتائجها ، ومجال الشئون المالية والمحاسبية .

أولاً - مجال الأعمال العامة وتقويم نتائجها :

يباشر الجهاز - فى هذا المجال - الاختصاصات الآتية :

(١) مراجعة السجلات المقرر إمساكها للخطة العامة للتنمية

(=) ٧ - مصلحة الشركات .
٨ - وزارة العمل (القوى العاملة) .
٩ - المخابرات العامة .
١٠ - المباحث العامة .
١١ - المباحث الجنائية .
١٢ - المؤسسات العامة بالنسبة لشركات القطاع العام .
١٣ - الوزارات المختصة بالنسبة للمصالح والمؤسسات والهيئات العامة .

الاقتصادية والاجتماعية وكذلك سجلات متابعة تنفيذها وتحقيق الأهداف منها .

(۲) مراجعة حسابات تكاليف الأعمال على ما كان مقدراً لها ومراجعة نتائج الأعمال والعائد منها بالنسبة لما كان مستهدفا تحقيقه واستنباط معدلات التكلفة بالنسبة لكل نوع من الأعمال والمشروعات وكذلك معدلات أداء مختلف الأعمال وما يتكلفه كل منها والتحقق من أن تلك الأعمال قد تم تنفيذها بالمصروفات التى قدرت لها وتقييم نتائجها بالنسبة لما كان مستهدفاً منها .

ثانياً - مجال الشئون المالية والمحاسبية :

يباشر الجهاز - فى هذا المجال - الاختصاصات الآتية :

(۱) مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة فى ناحيتى الايرادات والمصروفات .

(۲) مراجعة حسابات المعاشات والمكافآت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعى والاعانات والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها .

(۳) القرارات الخاصة بشئون العاملين فيما يتعلق بصحة التعيينات والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال والمرتبات الاضافية وما فى حكمها للتثبت من مطابقتها للميزانية والقوانين واللوائح والقرارات.

(٤) مراجعة جميع حسابات التسوية من أمانات وعهد وحسابات جارية والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها ومن أن أرقامها مقيدة فى الحسابات وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية .

(٥) مراجعة السلف والقروض والتسهيلات التى عقدتها الدولة .

(٦) بحث حال المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس بها .

(٧) فحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف وكشف حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية وبحث بواعثها وأنظمة العمل التى أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها .

(٨) مراجعة الحسابات الختامية لميزانية الدولة ، وكذلك الحسابات الختامية لشركات ومنشآت القطاع العام للتعرف على حقيقة المركز المالى وفقا للمبادىء المحاسبية السليمة وإبداء الملاحظات بشأن الاخطاء والمخالفات والقصور فى تطبيق القانين .

(٩) مراجعة تقارير مراقبى حسابات الشركات التى تخضع لرقابة الجهاز .

الجهاز المركزى للتنظيم والادارة :

أنشىء هذا الجهاز بمقتضى القرار بقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ، الذى نص على أن يستبدل اسم هذا الجهاز باسم «ديوان الموظفين» ونقلت اليه سلطات واختصاصات الأخير .

وقد نصت المادة الثالثة على أن يكون هدف الجهاز المركزى للتنظيم والادارة : تطوير مستوى الخدمة المدنية ، ورفع الكفاية الانتاجية ، وتحقيق العدالة فى معاملة العاملين ، والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها فى ميدان الانتاج والخدمات .

كما نصت المادة الرابعة على أن يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة لوحدات الجهاز الادارى بالدولة ، والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها .

ويختص الجهاز - فى مجال الرقابة - بما يلى :

(١) الاشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وإصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها .

(٢) وضع الأنماط التنظيمية ومعدلات الأداء المناسبة ونشرها عليها للاسترشاد بها فى تنظيمها ووضع ميزانيتها .

(٣) معاونة ادارة شئون العاملين ووحدات التنظيم والتدريب وتدريب العاملين والتفتيش الفنى على أعمالها وإرسال تقارير بنتائج التفتيش إلى رؤساء هذه الوحدات .

(٤) التفتيش على الوحدات الادارية وإجراء الأبحاث اللازمة والاطلاع على الأوراق والسجلات وطلب البيانات التى يرى لزومها .

جهاز الرقابة الادارية :

٢٠٣- أنشئت النيابة الادارية بمقتضى القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ ، وعهد اليها مهمة إجراء التحقيقات الادارية فيما يحال اليها من جهات الادارة أو ما تتلقاه من شكاوى .

وبمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ أعيد تنظيم النيابة الادارية حيث وسعت إختصاصاتها ، وعهد اليها بمهمة إجراء الرقابة والتحريات والتحقيقات ، فضلا عن مباشرة الدعاوى التأديبية .

ونظراً لأهمية وظيفة الرقابة التى كانت تباشرها النيابة الادارية ، فقد أصدر المشرع القانون رقم ٥٤ لسنة ٦٤ بانشاء الرقابة الادارية ، وفصل بمقتضاه وظيفة الرقابة عن وظيفة التحقيق ومباشرة الدعوى التأديبية ، فأنشأ هيئة مستقلة أطلق عليها اسم «الرقابة الادارية» .

وطبقاً لنص المادة الثانية من القانون سالف الذكر ، تختص الرقابة الادارية بالآتى :

(أ) بحث وتحرى أسباب القصور فى العمل والانتاج بما فى ذلك الكشف عن عيوب النظم الادارية والفنية والمالية التى تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها .

(ب) متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها .

(جـ) الكشف عن المخالفات الادارية والمالية والجرائم الجنائية التى تقع

من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم ، والعمل على منع وقوعها ، وضبط الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم ، والعمل على منع وقوعها ، وضبط ما يقع منها ، ولها فى سبيل ذلك الاستعانة برجال الشرطة وغيرهم من رجال الضبطية القضائية وذوى الخبرة .

(د) بحث الشكاوى التى يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الاهمال فى أداء واجبات الوظيفة ، وذلك فضلا عن بحث ودراسة ما تنشره الصحافة ووسائل الاعلام المختلفة من شكاوى وتحقيقات تتناول نواحى الاهمال أو الاستهتار ، أو سوء الادارة ، أو الاستغلال .

ويلاحظ أن اختصاص الرقابة الادارية يتسع ليشمل الجهاز الحكومى بفروعه المختلفة ، والهيئات العامة ، والجمعيات العامة والخاصة ، وأجهزة القطاع الخاص التى تباشر أعمالا عامة ، وكذلك جميع الجهات التى تسهم فيها الدولة بأى وجه من الوجوه .

* * * *

« إن الذين آمنوا وعملوا الصالحات يهديهم ربهم بإيمانهم تجرى من تحتهم الأنهار فى جنات النعيم ، دعواهم فيها سبحانك اللهم وتحيتهم فيها سلام وآخر دعواهم أن الحمد لله رب العالمين »

صدق الله العظيم

فـــهـــرس

فهـــرس

فهـــرس

فهـــرس

فهرس

فهرس

فهـــرس

فهرس

فهـــرس

فهرس

فهـــرس

فهرس

فهرس

فهرس

فهرس

فهرس

فهرس

فهرس

فهـــرس

فهـــــرس

فهرس

